نموذج ترخيص

أنا الطالب : جوني عيسى الياس مرزوقة أمنح الجامعة الأردنية و / أو من تفوضه ترخيصاً غير حصري دون مقابل بنشر و / أو استعمال و / أو استغلال و / أو ترجمة و / أو تصوير و / أو إعادة إنتاج بأي طريقة كانت سواء ورقية و / أو إلكترونية أو غير ذلك رسالة ~~الماجستير~~ / الدكتوراه المقدمة من قبلي وعنوانها.

حرية الاجتماع في التشريع الفلسطيني
دراسة مقارنة

وذلك لغايات البحث العلمي و / أو التبادل مع المؤسسات التعليمية والجامعات و / أو لأي غاية أخرى تراها الجامعة الأردنية مناسبة، وأمنح الجامعة الحق بالترخيص للغير بجميع أو بعض ما رخصته لها.

اسم الطالب: جوني عيسى الياس مرزوقة

التوقيع:

التاريخ: ١٢/٥/٢٠١٥

حرية الاجتماع في التشريع الفلسطيني

– دراسة مقارنة –

إعداد

جوني عيسى الياس مرزوقة

المشرف

الأستاذ الدكتور أمين سلامة العضايلة

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في القانون

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية



أيار، ٢٠١٥

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الاطروحة بعنـــــوان: (حرية الاجتماع في التشريع الفلسطيني – دراسة مقارنة) وأجيزت بتاريخ 2015/5/7.

الأستاذ الدكتور/أمين سلامة العضايلة..................مشـــــرفاً..................................
أستاذ/القانون الدستوري.

الدكتور/ نوفان منصور العجارمة........................ عضـــــواً..................................
أستاذ مشارك/ القانون الإداري.

الدكتور/ لينة عبدالله شبيب............................ عضـــــواً..................................
أستاذ مشارك/ قانون مالية عامة.

الأستاذ الدكتور/ فايز شراري زريقات............. عضـــــواً خارجياً..................................
أستاذ / قانون العلوم السياسية (جامعة مؤتة).

الإهداء

أهدي أُطروحتي المتواضعة إلى

روح عمتي جليلة الياس مرزوقة

تحية إجلال وتقدير واحترام

وشكر لكل ما قدمته لي

الشكر والتقدير

لا يسعني وقد وفقني الله تعالى بإتمام هذه الأطروحة المتواضعة إلا أن أتوجه بوافر الشكر وعظيم التقدير والاحترام والامتنان إلى أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور أمين سلامة العضايلة، لما بذله معي من وقت ثمين وجهد كبير في مراجعة هذه الدراسة وإبداء ملاحظاته القيمة وتعليقاته الدقيقة وتوجيهاته السديدة وإرشاداته ونصائحه الرشيدة تجاهها، متمنياً من الله العلي القدير أن يمده بوافر الصحة والعافية كي يبقى نبراساً للعلم ونوراً للعلماء.

كما أتوجه بالشكر الجزيل والتقدير والعرفان الكبير إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة الكريمة، لتكرمهم بقبول مناقشة أطروحتي المتواضعة، ولما بذلوه من وقت وجهد في قراءتها، وما تكبدوه من عناء في تحضير التعليقات والملاحظات القيمة بشانها، وهم الأستاذ الدكتور الفاضل نوفان منصور العجارمة والأستاذ الدكتور الفاضل فاير شراري زريقات والأستاذة الدكتورة الفاضلة لينة عبد الله شبيب .

الباحث

قائمة المحتويات

حرية الاجتماع في التشريع الفلسطيني
- دراسة مقارنة -

إعداد

جوني عيسى الياس مرزوقة

المشرف

الأستاذ الدكتور أمين سلامة العضايلة

الملخص

عرَّفنا حرية الاجتماع العام في أطروحتنا بأنها " حق مجموعة من الأفراد لا يقل عددهم عن خمسين فرداً في أن يتمكنوا من عقد اجتماع عام سلمي منظم ومؤقت، في مكان وزمان محددين، يجوز لأي فرد حضوره والمشاركة فيه والانضمام إليه، كي يعبروا عن آرائهم بكافة وسائل وأساليب التعبير التي يرونها ملائمة، حول موضوع أو موضوعات معينة تتسم بالأهمية بالنسبة لهم تمت الدعوة للاجتماع من أجل مناقشتها وتبادل الآراء والأفكار بشأنها، والسير على هدي ما توصلوا إليه في اجتماعهم ". وعليه فإنه يتكون من عدد من العناصر وهي الإعداد والتنظيم والتأقيت والغاية أو الهدف وعمومية الدعوة والمكان والثبات والاستقرار فيه وعدد المشاركين في الاجتماع.

وهو بذلك يفترق عن المظاهرة التي تتم ممارستها في الطريق العام ولا تتسم بالاستقرار والثبات في حيز مكاني معين بغرض تبادل الآراء ومناقشتها، وعن التجمهر في الطريق العام أو المكان العام الذي يعتبر جريمة معاقب عليها قانوناً ولا يتطلب أي تنظيم أو إعداد مسبق.

أما فيما يتعلق بتنظيمها التشريعي الدستوري والقانوني، فقد تباينت الدول المختلفة في ذلك، حيث اكتفت بعضها بالتنظيم الدستوري دون القانوني كالولايات المتحدة الأمريكية، فيما تبنت معظم الدول الأخرى التنظيمين معاً كالمملكة الأردنية الهاشمية وفلسطين. كما تباين هذا التنظيم القانوني ما بين الاكتفاء بشرط أو قيد الإخطار المسبق، وما بين اشتراط الترخيص المسبق لعقد الاجتماع العام، وقد أخذت فلسطين بقيد الإخطار المسبق في قانون الاجتماعات العامة رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨، خلافاً للائحته التنفيذية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ التي تجاوزت القانون وخالفته بأخذها بقيد الترخيص المسبق عوضاً عنه.

وأخيراً فقد اختلفت حدود وضوابط ممارسة حرية الاجتماع في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية، وكذلك موقف القضاء في الرقابة على هذه الممارسة في كل منهما، حيث تضيق حدود سلطات الضبط الإداري اتجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية، ويتوسع القضاء في رقابته على أعمال وتصرفات سلطات الضبط الإداري اتجاه ممارسة حرية الاجتماع في هذه الظروف، بخلاف الحال في الظروف الاستثنائية، حيث تتمتع سلطات الضبط الإداري باختصاصات وصلاحيات واسعة اتجاه ممارسة حرية الاجتماع في هذه الظروف، كما تضيق رقابة القضاء على أعمال وتصرفات سلطات الضبط الإداري في هذه الظروف.

وقد ناقشنا كل هذه الموضوعات بالتفصيل في دراستنا، وذلك في الدول محل الدراسة. وقد تقدمنا في نهاية الأطروحة ببعض الاقتراحات والتوصيات التي نأمل من المشرع الفلسطيني أخذها بعين الاعتبار لدى قيامه بتعديل القانون الأساسي أو وضع دستور جديد لفلسطين ولدى تعديله للقوانين واللوائح ذات العلاقة.

المقدمة

أولاً: مشكلة الدراسة وأهميتها وأهدافها:

أ- موضوع الدراسة واشكالياتها:

تعتبر الموضوعات المتعلقة وذات الصلة بالحقوق والحريات العامة من الموضوعات ذات الأهمية الخاصة لدارسي القانون بشكل عام ودارسي القانون العام بشكل خاص حتى أن الكلية تسمى كلية الحقوق، ذلك أن للحقوق والحريات العامة بمختلف أنواعها وتصنيفاتها أهمية فائقة في حياة الأمم إذ أنها تحتل منزلة رفيعة في نفوس البشر على مر العصور كونها أسمى القيم الإنسانية من جهة، وحقيقة أجمعت عليها البشرية في عصورها المختلفة من جهة أخرى، وضرورة حيوية لا كرامة لأي إنسان بدونها من جهة ثالثة. يضاف إلى ما تقدم أن الحديث عن الحريات العامة له وقع خاص وأثر بالغ في نفوس البشر لتوافقه مع السليقة والفطرة السوية السليمة، فضلاً عن أن نطاقها يتجاوز الجانب القانوني المجرد إلى الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية لأنها تؤثر في حياة الناس تأثيراً كبيراً جداً لا حدود له.

ولا نجاوز الواقع مطلقاً عندما نؤكد بأن أهمية موضوع الحقوق والحريات العامة لا تكمن فقط في كونه موضوعاً أساسياً جوهرياً في الدراسات القانونية والدستورية، إنما أيضاً في كونه محور وأساس الحياة الإنسانية كلها، سواء تعلق ذلك بالدولة ككيان سياسي أو بالمجتمع المكون للدولة، بل إن أهمية حقوق الإنسان وحرياته العامة قد تعدت الصعيد الداخلي إلى الصعيد الدولي العالمي وغدت أبرز محاور النظام العالمي، فكافة الحقوق والحريات العامة هي للإنسان، وإن مقياس تقدم أي أمة أو دولة أو مجتمع يكمن في مدى احترامه وتقديسه لهذه الحقوق والحريات العامة الإنسانية، ومدى احترام النظام القائم لها، وفي الحقيقة فإن أي نظام لا يحترم حقوق الإنسان وحرياته العامة هو نظام هش مآله حتماً إلى السقوط والانهيار.

وتبعاً لما تقدم يجب القيام بدراسة كافة الأمور والجوانب القانونية والسياسية والاجتماعية والعملية التطبيقية المتعلقة بالحقوق والحريات العامة بصورة فاحصة دقيقة مفصلة دون الاكتفاء بايراد العبارات العامة والجمل الفضفاضة والايجاز المخل.

ولا يخفى على أي دارس للقانون الدستوري ما يحظى به موضوع حرية الاجتماع – باعتباره أحد أهم الحريات العامة التي تحظى باهتمام بالغ لدى مختلف الشعوب – من أهمية قانونية علمية وعملية في آن معاً، ولهذا عقدت لها الندوات والمؤتمرات المحلية والإقليمية والدولية، وتم النص عليها في الدساتير وسُنت القوانين المنظمة لها، وتم التاكيد عليها في إعلانات الحقوق والمواثيق الإقليمية والدولية.

هذا على الصعيد النظري، أما على الصعيد العملي التطبيقي فإن تطبيق هذه الحرية يثير اشكاليات عديدة جداً إذ أنها كغيرها من الحريات العامة يتم تنظيمها بموجب قوانين يتم سنها لهذه الغاية، وهذه القوانين تورد ضوابط وقيود على ممارسة هذه الحرية تختلف باختلاف مستوى احترام الحريات في الدولة، كما تمنح هذه القوانين سلطات الضبط الاداري صلاحيات واختصاصات معينة تجاه تطبيق وممارسة هذه الحرية وذلك حفاظاً على النظام العام بعناصره المتعددة لا سيما منها عنصر الحفاظ على الأمن العام والسلامة العامة، الأمر الذي يثير بدوره اشكاليات جمة، فضلاً عن ما للقضاء من دور رقابي وحمائي على ممارستها من خلال الرقابة على قرارات الضبط الاداري الصادرة بشأنها. وللقضاء – كما هو معروف – اجتهاداته المختلفة بهذا الصدد والتي تختلف من دولة إلى أخرى ومن زمن إلى آخر في الدولة الواحدة، بل وأحياناً من هيئة قضائية إلى أخرى في الدولة الواحدة في الزمن ذاته، لا سيما وأن القضاء الإداري لا يراقب مشروعية قرارات الضبط الإداري المتعلقة بممارسة الحريات العامة في الظروف العادية

من منظور تقليدي فقط، ذلك أنه يراقب ويتأكد أيضاً في هذه القرارات من مدى ملاءمة القرارات للواقع الحقيقي وتناسبها مع السبب والغاية المتوخاة والمستهدفة منها باعتبارها عنصراً من عناصر المشروعية فيها، أي أن الملاءمة في قرارات الضبط الإداري تعتبر عنصراً من عناصر المشروعية الخاضعة لرقابة القضاء الإداري.

وفي الحقيقة يوجد خيط رفيع جداً ومعايير دقيقة للغاية ما بين ممارسة هذه الحرية من جهة وقمع ممارستها من قبل سلطات الضبط الاداري من جهة أخرى، وهذا الخيط الرفيع تنظمه التشريعات في الدول المختلفة كي لا تؤدي ممارسة هذه الحرية الى الفوضى من الجهة الأولى وكي لا تؤدي الضوابط والقيود إلى منع ممارستها عملياً من الجهة المقابلة. وذلك كله يتم في ضوء مدى إحترام الدول لحقوق الإنسان وحرياته العامة، حيث يتسع نطاق ممارستها كلما ازداد إحترام الدول لها في حين يضيق نطاق ممارستها وقد يصل إلى حد الإنعدام كلما إنخفض إحترام الدول للحقوق والحريات العامة.

ومن الطبيعي أن تثير الجزئيات العامة المشار إليها إشكاليات قانونية وإجرائية عديدة، يتوجب إيضاحها وبيان تفاصيلها والمناهج التشريعية المتبعة بشأنها والتوجهات القضائية الخاصة بها وإيراد الحلول لها، فنحن كما أسلفنا نتناول حريات أمم وأحلام وآمال شعوب لا موضوعاً بسيطاً لا يتأثر به إلا عدد قليل من الناس.

لما تقدم، فقد وجدت بأن هذا الموضوع من الأهمية بمكان ويستحق الدراسة والبحث الحقيقي الجاد، وأن يكون عنواناً للأطروحة البحثية لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في القانون ، وذلك في مسعى طموح يتمثل في تقديم دراسة وافية متكاملة عن موضوع حرية الاجتماع، بحيث يستطيع قارئ هذه الدراسة فهم هذا الموضوع الشائك الذي يتداخل فيه القانون الدستوري بالقانون الإداري بحقوق الإنسان وحرياته العامة المعترف بها من قبل القانون الدولي لحقوق الإنسان بصورة واضحة مبسطة قدر الإمكان والمستطاع، لا سيما وأن حرية الاجتماع من الحريات المتطورة لا الثابتة والتي يختلف تنظيمها التشريعي من دولة إلى أخرى ومن زمن إلى آخر في الدولة ذاتها.

ب- أهمية الدراسة:

تكمن أهمية دراسة موضوع حرية الاجتماع بشكل عام، وحرية الاجتماع في التشريع الفلسطيني بشكل خاص مع مقارنته بالتشريعات الأخرى في مجموعة من النقاط، نجمل فيما يلي بعضاً منها:

١- أنه لا توجد أي رسالة جامعية – على حد علمنا – حتى تاريخه تتناول موضوع حرية الاجتماع في التشريع الفلسطيني، الأمر الذي حدا بالطالب إلى اختيار هذه الموضوع المهم في محاولة منه لسد النقص في هذا المجال.

٢- وجود مشقة لدى الباحثين بشكل عام في الإحاطة بجميع جوانب موضوع حرية الاجتماع والإلمام بكافة تفاصيله. ونرى بأن سبب ذلك يعود إلى قيام الجزء الأعم الأغلب من الشراح باستعراض هذا الموضوع بإيجاز في مؤلفاتهم التي تقوم بشرح النظم السياسية والقانون الدستوري أو تلك المخصصة فقط لشرح الحريات العامة بصورة مجملة.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى وجود ندرة في المؤلفات القانونية التي تتناول بالشرح هذا الموضوع بشيء من الإيضاح والبيان. وهي على ندرتها غير كافية لسبر أغوار هذا الموضوع المهم إضافة إلى اكتفائها بالإشارة إلى هذه الحرية في دولة معينة أو دول بعينها دون أخرى.

٣- أن هذا الموضوع هو موضوع متشعب تتم الإشارة إليه – كما أسلفنا – في المؤلفات التي تتناول بالشرح الحقوق والحريات العامة، ولكن أيضاً تتم الإشارة إليه في كتب النظم

السياسية والقانون الدستوري، فضلاً عن الإشارة إليه في بعض الكتب التي تتناول القانون الدولي لحقوق الإنسان، الأمر الذي أدى إلى صعوبة الوصول إلى المعلومات الدقيقة نتيجة تشعب الموضوعات وتواجدها في أنواع مختلفة من المؤلفات، مما دفعني إلى اختيار هذا الموضوع في محاولة جدية صادقة لتجميع وإبراز الأمور المهمة المتعلقة بموضوع الدراسة في مرجع واحد يستطيع من خلاله المهتمون الإطلاع عليها بسهولة دون تكبد عناء البحث والتمحيص في الكتب المختلفة.

ج- أهداف الدراسة:

يمكننا إجمال الأهداف العامة لهذه الدراسة في النقاط الآتية:

١. تقديم دراسة وافية متكاملة قدر المستطاع عن موضوع حرية الاجتماع في التشريع الفلسطيني وغيره من التشريعات المقارنة محل الدراسة، بحيث يستطيع قارئ هذه الدراسة فهم هذا الموضوع الشائك الذي يتداخل فيه القانون الدستوري بالقانون الإداري بحقوق الإنسان وحرياته العامة في القانون الدولي بصورة واضحة مبسطة قدر الإمكان، لا سيما وأن حرية الاجتماع من الحريات المتطورة لا الثابتة والتي يختلف تنظيمها التشريعي من دولة إلى أخرى ومن زمن إلى آخر في الدولة ذاتها.

٢. بيان المناهج التشريعية المختلفة التي تبناها المشرعون في الدول محل الدراسة في تنظيم ممارسة حرية الاجتماع، وإيضاح الفروق فيما بينها وبيان رأينا الشخصي في كل جزئية منها، إضافة إلى ايضاح موقف القضاء – باعتباره حامي الحقوق والحريات العامة – بشأنها.

٣. محاولة إيضاح المقصود بعبارة الحريات العامة، والإشارة الى الأسس الدينية والتشريعية والدولية التي تقوم عليها هذه الحريات، واستعراض تصنيفاتها المختلفة وبيان موقع حرية الاجتماع فيها.

٤. التعريف بحرية الاجتماع، وبيان أوجه الشبه والاختلاف فيما بينها وبين الأعمال والتجمعات الأخرى التي قد تشتبه بها، وسرد ما قضت به المواثيق الدولية بشأنها.

٥. بيان الأسس والمقومات التشريعية لحرية الاجتماع في عدد من الدول الأجنبية التي تسير على النهج الديمقراطي سواء أكانت تأخذ بالمنهج او النظام اللاتيني كفرنسا أو تأخذ بالنظام الانجلوسكسوني كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. وكذلك بيان تلك الأسس والمقومات بالتفصيل في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وفلسطين ، مع الإشارة إليها في كل من مملكة البحرين ودولة قطر .

٦. شرح مدى الإختصاصات والصلاحيات التي تتمتع بها سلطات الضبط الإداري تجاه ممارسة الشعوب لحرية الاجتماع في الدول محل الدراسة، وبيان حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع فيها سواء في الظروف العادية أم في الظروف الاستثنائية غير العادية، ومدى تأثير ذلك على ممارسة حرية الاجتماع في كل منهما.

٧. استعراض الدور الرقابي للقضاء في حماية ممارسة الشعب لحرية الاجتماع باعتباره حامي الحقوق والحريات العامة، وذلك سواء في الظروف العادية أم في الظروف الاستثنائية، وبيان اوجه اختلاف الرقابة القضائية على قرارات الضبط الاداري في كل منهما.

ثانياً: الدراسات السابقة:

بعد مراجعة المكتبات القانونية ومركز إيداع الرسائل الجامعية في الجامعة الأردنية، تبين لنا بأن اغلب الفقه قد عالج موضوع حرية الاجتماع بإيجاز شديد في بعض الأحيان في مؤلفاتهم التي تتناول شرح النظم السياسية والقانون الدستوري والحريات العامة بصورة مجملة أو تلك المخصصة فقط لشرح الحريات العامة. كما اتضح لنا وجود ندرة في المؤلفات القانونية التي تتناول بالشرح هذا الموضوع بشيء من الإيضاح والبيان، وهي على ندرتها غير كافية لسبر أغوار هذا الموضوع المهم.

وعموما فقد تمخض البحث عن إيجاد عدد من الرسائل التي تتناول جزءاً من الموضوع محل الدراسة، من قبيل رسالة ماجستير بعنوان " النظام الدستوري لحرية الاجتماعات العامة " للباحث فايز سليمان سلامة الخوالدة، والتي تناولت ماهية حرية الاجتماعات العامة وعلاقتها بالحريات الأخرى ومصادرها الدستورية والقانونية والدولية والحماية الدستورية لحرية الاجتماعات العامة. وهذه الرسالة تنصب أساساً على موضوع التنظيم الدستوري والحماية الدستورية لحرية الاجتماعات العامة خلافاً لأطروحتنا التي تنصب على كل من التنظيم الدستوري لحرية الاجتماع والتنظيم القانوني لحرية الاجتماع وحدود سلطات الضبط الإداري تجاه هذه الحرية ورقابة القضاء عليها وغيرها من الموضوعات غير الموجودة في تلك الرسالة.

وكذلك رسالة دكتوراه بعنوان " سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة في التشريع الأردني " للباحث مالك هاني عبد الرحمن خريسات، وأيضاً رسالة دكتوراه للباحثة أفكار عبد الرازق عبد السميع بعنوان " حرية الاجتماع "، ورسالة دكتوراه للباحث محمد أحمد فتح الباب بعنوان " سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة ".

وقد تناولت هذه الرسائل بيان حرية الاجتماع وموقعها بين الحريات الأخرى ومفهومها وتمييزها عما قد يشتبه بها وأسسها التشريعية الدستورية والقانونية في بعض الدول العربية والغربية التي تناولتها كل دراسة منها، وحدود سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية. وتعتبـــــر هذه الرسائل من أهـــم الدراسات المتخصصة بهذا الصدد، ولذلك فسوف يقوم الطالب – بإذن الله تعالى – بالاستعانة بما جاء فيها لا سيما ما ورد فيها من آراء شخصية لكاتبيها ومناقشتها، كما سيقوم الطالب أيضاً بالزيادة على ما ورد في تلك الرسائل من موضوعات ومقومات دستورية وقانونية وأحكام قضائية والتطرق إلى موقف القانون الأردني الجديد المتعلق بحرية الاجتماع، وأيضاً بيان مواقف تشريعات أخرى لم يتم التطرق إليها في تلك الرسائل المشار إليها لا سيما موقف التشريع الفلسطيني، والتي تحتاج هذه الدراسة إلى التطرق إليه وبحثه وسبر أغواره في سبيل الوصول إلى الغاية المنشودة والتي تتمثل – كما يأمل الطالب ويطمح – في تقديم دراسة وافية متكاملة عن موضوع حرية الاجتماع في التشريع الفلسطيني، بحيث يستطيع قارئ هذه الدراسة فهم هذا الموضوع الشائك الذي يتداخل فيه القانون الدستوري بالقانون الإداري بحقوق الإنسان وحرياته المعترف بها من قبل القانون الدولي لحقوق الإنسان بصورة واضحة مبسطة قدر الإمكان والمستطاع لا سيما وأن حرية الاجتماع من الحريات المتطورة لا الثابتة.

ثالثاً: منهج الدراسة وتقسيمها:

أ- منهج الدراسة:

سيقوم الطالب في هذه الدراسة – بإذن الله تعالى – بداية ببيان الأسس الفلسفية والنظرية الخاصة بكل موضوع من موضوعات هذه الدراسة انسجاماً مع فلسفة دراسة الدكتوراه بشكل عام وفلسفة دراسة دكتوراه القانون العام بشكل خاص. كما سيقوم بإتباع منهج المقارنة بين المناهج التشريعية المختلفة والنصوص التشريعية المتعددة في موضوعات هذه الدراسة.

وبما أن هذه الموضوعات لها تطبيقات عملية عديدة في الدول المختلفة كون التطبيق العملي للحقوق والحريات العامة يمثل عماد هذه الحقوق والحريات والمعول عليه في إظهار مدى احترامها والتمتع بها وممارستها في الدول المختلفة، فسوف لن يكتفي الطالب بسرد الأسس النظرية والفلسفية والنصوص القانونية الخاصة بها إنما سوف يقوم أيضاً بإيراد التطبيقات العملية المتعلقة والتي جرت على أرض الواقع لكل موضوع من هذه الموضوعات وبيان موقف القضاء منها.

ولما كانت دراستنا في مجال العلوم الإنسانية فسوف نتبع كذلك المنهج الوصفي والمنهج التحليلي لكل ما يقع بأيدينا مما كتب حول موضوع حرية الاجتماع، بحيث نقوم بدراسة واستقراء المادة العلمية النظرية والعملية التي تم جمعها من مصادرها المختلفة ومن ثم القيام بتحليلها وفرزها وفق موضوعاتها إلى فصول ومباحث ومطالب وفروع ومقارنتها بعضها بعضاً واستخلاص واستنباط النتائج المستقاة منها، مع إخضاع أي نص تشريعي أو رأي للدراسة والتمحيص وعدم أخذ أي قول أو رأي على أنه من المسلمات بل إخضاعه للبحث النظري والعملي معاً.

ب- التقسيم:

في محاولة منا لتيسير دراسة هذا الموضوع، فقد آثرنا تقسيم هذه الدراسة على النحو التالي:

المقدمة: نمهد فيها لموضوع بحثنا وأهميته وأسباب اختياره ومنهجنا في دراسته وتقسيمنا الذي اعتمدناه في هذه الدراسة.

الفصل الأول: نتناول فيه بالشرح بعض المبادئ والأساسيات العامة المتعلقة بالحريات العامة بشكل عام، حيث نقوم ببيان مفهوم الحريات العامة وحدودها وأسسها الفلسفية والدينية والتشريعية المحلية منها والدولية وتصنيفاتها المختلفة وموقع حرية الاجتماع فيها. ثم ننتقل بعدها إلى تعريف حرية الاجتماع وايضاح عناصرها، وبيان أنواعها، وتمييزها عما قد يشتبه بها من أعمال وتجمعات، وعلاقتها بغيرها من الحريات العامة، وموقف المواثيق الدولية منها.

الفصل الثاني: نخصصه لشرح وبيان التنظيم التشريعي الدستوري والقانوني لحرية الاجتماع في بعض الدول العربية والأجنبية، حيث سنقوم ببيان هذا التنظيم بشيء من الإيجاز في تشريعات كل من فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة الأمريكية، بينما سنقوم بالتفصيل في بيان هذا التنظيم التشريعي الدستوري والقانوني في تشريعات كل من المملكة الأردنية الهاشمية وفلسطين مع الإشارة إلى التشريعين البحريني والقطري.

الفصل الثالث: نستعرض فيه موضوعاً غاية في الأهمية يمثل المحك الحقيقي في عكس مدى تمتع الشعب وممارسته الفعلية لحرية الاجتماع، وهو حدود سلطات الضبط الإداري إتجاه حرية الاجتماع، حيث سنقوم بإيضاح حدود هذه السلطات في الظروف العادية أولاً، ومن ثم بيان

تلك الحدود في الظروف الاستثنائية غير العادية، وذلك في عدد من الدول العربية والأجنبية سيراً مع منهج المقارنة المتبع في هذه الدراسة، مع إيلاء أهمية خاصة لشرح موقف القضاء ودوره الرقابي في حماية الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع سواء في الظروف العادية أم في الظروف الاستثنائية وكيفية إسباغ هذه الحماية ومداها في كلتا الحالتين.

الخاتمة: حيث نختتم دراستنا بخاتمة نذكر فيها النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة، ونتقدم ببعض التوصيات التي نتمنى من المشرع الفلسطيني مراعاتها بهذا الخصوص عند قيامه بتعديل القانون الأساسي والقوانين واللوائح ذات العلاقة.

وسوف يقوم الطالب بإبراز شخصيته العلمية وإيراد آرائه وتعليقاته في كل موضوع من موضوعات هذه الدراسة مؤيداً ذلك الرأي بما يقتضيه من أسباب ومسوغات كلما استطاع إلى ذلك سبيلا.

والله ولي التوفيق

الفصل الأول
ماهية الحريات العامة وحرية الاجتماع

لا بد لنا بادئ ذي بدء من إيضاح مفهوم الحريات العامة والتي تعد حرية الاجتماع جزءاً منها، ومن ثم بيان كنه وماهية حرية الاجتماع، وعليه سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين يتناول الأول بإيجاز موضوع الحريات العامة بينما ينصب الثاني تحديداً على حرية الاجتماع.

المبحث الأول
مفهوم الحريات العامة وأسسها وتصنيفاتها

يتناول هذا المبحث ثلاثة موضوعات، وبالتالي تم تقسيمه إلى مطالب ثلاث، يوضح أولها مفهوم الحريات العامة وخصائصها وحدودها، ويبين ثانيها أسس هذه الحريات، فيما يعرض ثالثها لبعض تصنيفات هذه الحريات في الفقه الغربي والعربي وعلى الصعيد الدولي وفي الاجتهاد القضائي.

المطلب الأول: مفهوم الحريات العامة

يتضمن هذا المطلب أربعة فروع، نحاول في الأول ايضاح مفهوم الحرية، في حين نناقش في الثاني موضوع اضفاء صيغة العموم على الحرية، بينما نبين في الثالث خصائص الحرية، وأخيراً نوضح في الرابع حدودها.

الفرع الأول: تعريف الحرية

لا يخفى على أحد بأن كلمة " الحرية " تعتبر من أكثر الكلمات تداولاً على ألسنة الناس، ولكل منهم تعريفه الخاص لها والذي يتماشى مع ثقافته وهدفه الذي يبتغي الوصول إليه من خلال هذا التعريف[١]، لا سيما وأن مفهوم الحرية ليس مطلقاً إنما يتأثر ويختلف بتغير الزمان والمكان، ولذلك فقد اختلف الفلاسفة ورجال السياسة وفقهاء القانون في تعريفهم لكلمة " الحرية " وفي وضع معيار دقيق واضح لها، فيما يلي بعض منها:

١- في الفقه الغربي:

عرف الفقيه الانجليزي جون لوك الحرية بأنها " الحق في فعل أي شيء تسمح به القوانين"، ومن عباراته في هذا الصدد " إن الناس جميعاً قد ولدوا أحراراً "، " إن الانسان يولد

(١) لعل أصدق من عبر عن هذا الاختلاف هو الرئيس الأمريكي السابق أبراهام لنكولن حينما قال في إحدى خطبه عام ١٨٦٤ قبل ثلاثة أيام فقط من مقتله ما يلي " نعلن جميعاً بأننا من أجل الحرية، ولكن العالم لم يصل أبداً إلى تعريف طيب للفظ الحرية، فنحن إذ كنا نستعمل ذات الكلمة، فإننا لا نقصد ذات المغزى أو المعنى، ذلك أن الصياد عندما يستخلص الحمل من حلق الذئب، فإن ذلك يكون سبباً لأن يشكره الحمل باعتباره محرره، بينما يستنكر الذئب الاجراء ذاته باعتباره هادماً لحريته، ومن الواضح بأن الحمل والذئب لا يتفقان على كلمة الحرية "، نقلاً عن الشرقاوي، سعاد، (١٩٧٩)، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، القاهرة: دار النهضة العربية، صفحة ١٥، و محفوظ، عبد المنعم، (١٩٨٤)، علاقة الفرد بالسلطة – الحريات العامة وضمانات ممارستها – المجلد الأول والثاني، الطبعة الأولى، القاهرة: عالم الكتب، صفحة ٤٢. وفي الحقيقة لقد تم استغلال هذا الاختلاف أسوأ استغلال في الكثير من الحالات سواء من قبل الحكام أم معارضيهم الراغبين بالحلول مكانهم في السلطة إلى حد استغلالهم في ارتكاب الجرائم، كما حدث مع مدام رولان Rolland وهي من زعماء حزب الجيرونديين المعتدل إبان الثورة الفرنسية والتي قالت ورأسها بين عيدان المقصلة وقبل أن تلفظ أنفاسها الأخيرة عبارتها المشهورة " أيتها الحرية كم من الجرائم ترتكب باسمك "، المرجع ذاته، صفحة ١٤.

حراً، كما يولد مزوداً بالعقل "، فالحرية في نظر لوك تعبر عن حالة طبيعية تميز الوجود الانساني بصفة عامة [١].

وعلى النهج ذاته عرف الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو الحرية بأنها " الحق فيما يسمح به القانون، والمواطن الذي يبيح لنفسه ما لا يبيحه القانون لن يتمتع بحريته لأن باقي المواطنين سيكون لهم نفس القوة "[٢].

بينما عرفها الفيلسوف ليبيز بأنها عبارة عن " قدرة المرء على فعل ما يريده، ومن عنده وسائل أكثر هو أكثر حرية لعمل ما يريده عادة "، وعلى المنوال ذاته نسج الفيلسوف الفرنسي فولتير تعريفه للحرية بقوله " عندما أقدر على ما أريد فهذه حريتي "[٣].

في حين عرفها الفقيه الفرنسي ريفيرو بأنها تعني " وضع الانسان الذي لا يتبع سيداً، كما تعني تلك السلطة التي بموجبها يختار الانسان سلوكه الشخصي بنفسه "[٤]، وفي المعنى ذاته عرفها الفقيه لالوند بأنها " سلطة وإمكانية السيطرة على الذات، بموجبها يختار الانسان بنفسه تصرفاته الشخصية ويمارس نشاطاته دون عوائق أو إكراه "[٥].

أما الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو فقد عرفها بأنها " عبارة عن طاعة الإرادة العامة، والإرادة العامة من وجهة نظره هي خير المجموع، وهي دائماً مستقيمة وتهدف إلى المصلحة العامة، كما أن القانون مجرد تعبير عن الإرادة العامة، وما الاكراه القانوني إلا ثمن يُدفع مقابل الحريات الايجابية التي يحصل عليها الفرد "[٦].

٢- **في الفقه العربي:**

عَّرف الفيلسوف زكريا إبراهيم الحرية بأنها تعني في العادة " تلك الملكة الخاصة التي تميز الكائن الناطق من حيث هو موجود عاقل يُصدر في أفعاله عن إرادته هو، لا عن أية إرادة أخرى غريبة عنه. فالحرية بحسب معناها الاشتقاقي هي عبارة عن انعدام القسر الخارجي، والإنسان الحر بهذا المعنى هو من لم يكن عبداً أو أسيراً "[٧].

بينما يرى الفقيه طعيمة الجرف بأنها تعني أساساً " إقرار سلطة الإنسان على نفسه، أي تأكيد استقلاله بحيث يستطيع، دون ضغط أو توجيه خارجي، أن يحدد سلوكه لنفسه تحديداً ذاتياً"[٨].

أما الدكتور راغب جبريل فيعرفها بأنها " عبارة عن سلوك ضروري لحياة الإنسان، نابع من طبيعته البشرية ودوافعه النفسية والبدنية، ومعترف به من قبل القانون "، فالحرية في نظره هي " صلاحيات سلوكية نابعة من الطبيعة البشرية والتكوين البدني والنفسي للإنسان، وضرورية

---

(١) إبراهيم، زكريا، (١٩٧٢)، مشكلة الحرية، الطبعة الثالثة، القاهرة: مكتبة مصر، الصفحتان ٢٣٣ و٢٣٤، وكشاكش، كريم يوسف، (١٩٨٧)، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه (منشورة)، جامعة القاهرة، صفحة ٢٥.

(٢) كشاكش، كريم، مرجع سابق، صفحة ٢٥.

(٣) عطية، نعيم، (١٩٦٥)، في النظرية العامة للحريات الفردية، القاهرة: الدار القومية للطباعة والنشر، صفحة ٢٣.

(٤) نقلاً عن استاذنا العضايلة، أمين، (٢٠٠١)، الوجيز في حقوق الانسان وحرياته، الطبعة الأولى، الكرك: دار رند للنشر والتوزيع، الصفحتان ٥ و ٦.

(٥) نقلاً عن العضايلة، أمين، مرجع سابق، صفحة ٦

(٦) نقلاً عن العضايلة، أمين، مرجع سابق، صفحة ٦.

(٧) إبراهيم، زكريا، مرجع سابق، صفحة ١٨.

(٨) الجرف، طعيمة، (١٩٧٨)، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، الطبعة الخامسة، القاهرة: دار النهضة العربية، صفحة ٢٥٨.

له ككائن اجتماعي "[١]، وفي المعنى مقارب عرفها الدكتور ماجد الحلو بأنها " امكانيات يتمتع بها الفرد بسبب طبيعته البشرية أو نظراً لعضويته في المجتمع "[٢].

فيما يعرف الدكتور نعيم عطية الحرية بأنها تنطوي على " مكنات للفرد في اقتضاء امتناع السلطة عن الاتيان بعمل في بعض مجالات النشاط الفردي، وتلتزم السلطة ازاء هذه المكنات بأن تغل يدها عن التعرض للفرد في نواحي نشاطه المادية والمعنوية تلك، مفسحة له المجال للتعبير عن ذاتيته "[٣]. وعلى المنوال ذاته نسج الدكتور منيب ربيع تعريفه لها بأنها عبارة عن " مراكز قانونية للأفراد تمكنهم من مطالبة السلطة بالامتناع عن القيام بعمل ما في بعض المجالات، أي أنه التزام السلطة بغل يدها عن التعرض للنشاط الفردي في بعض نواحيه المادية. وهذه القيود لا تكون في فراغ بل في نطاق من المصالح العامة، ويتوقف مداها على التشريع المنظم للحرية والذي يورد قيوداً على سلوك الفرد المعتبر جزءاً من السلوك الاجتماعي "[٤].

أما الفقيه عاطف البنا فيقسمها إلى حرية على المستوى الفردي وحرية على المستوى الجماعي، ويعرف الأولى بأنها " قدرة الانسان على تحديد تصرفاته وأن يدبر شئونه بنفسه "، بينما يعرف الثانية بأنها " قدرة أعضاء الجماعة على تحديد شئونهم الجماعية بأنفسهم "[٥].

وأخيراً ترى الدكتورة أفكار عبد السميع بأن الحرية هي " مجموعة من الحقوق تكفل للفرد القدرة على ممارسة شئون حياته التي لا يستغني عنها، وهذه الحقوق غير مطلقة وإنما تقيدها حرية الآخرين، وعليه يجب أن تكون هذه الحقوق محاطة بسياج من التنظيم والحماية القانونية "، فالحرية من وجهة نظرها هي إذن " القدرة على فعل يريده الإنسان في ظل حماية القانون، وبشرط عدم الإضرار بالغير، وحدود الانسان في حريته تعني ضمان لتمتع الآخرين بحرياتهم"[٦].

٣- **في التشريعات:**

تبين لنا بعد مراجعة التشريعات والنصوص التي استطعنا الحصول عليها عدم احتواء أي منها على تعريف للحرية، باستثناء إعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر عن الجمعية الوطنية بتاريخ ١٧٨٩/٠٨/٢٦، والذي تناول الحرية في مادتين هما المادة الثانية منه والتي جاء فيها " إن هدف كل تجمع سياسي هو الحفاظ على حقوق الانسان الطبيعية غير القابلة للتقادم. وهذه الحقوق هي الحرية والملكية والأمن ومقاومة الطغيان "[٧]، بينما قام في المادة الرابعة منه بإيراد تعريف مبسط الحرية بالقول " تقتصر الحرية على قدرة الشخص على القيام بكل ما لا يلحق ضرراً بالآخرين. وهكذا فإنه لا حدود لممارسة الحقوق الطبيعية لكل انسان إلا تلك التي تؤمن للأعضاء الآخرين في المجتمع التمتع بهذه الحقوق ذاتها، وهذه الحدود لا يمكن

---

(١) سكران، راغب جبريل، (٢٠٠٨-٢٠٠٩)، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، المكتب الجامعي الحديث، صفحة ٢٩.

(٢) الحلو، ماجد راغب، (٢٠٠٥)، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية: منشأة المعارف، صفحة ٨١٦.

(٣) عطية، نعيم، (١٩٦٨)، في الروابط بين القانون والدولة والفرد، القاهرة: دار الكاتب العربي للطباعة والنشر، صفحة ١٥٤.

(٤) ربيع، منيب محمد، (١٩٨١)، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه (منشورة)، جامعة عين شمس، صفحة ١٢٩.

(٥) نقلاً عن، عبد السميع، أفكار عبد الرازق، (٢٠٠٢)، حرية الاجتماع، رسالة دكتوراه (منشورة)، جامعة القاهرة، صفحة ١١.

(٦) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٢.

(٧) “ Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l,homme. Ces droits sont la liberte , la propriete , la surete , et la resistance a l,oppression “.

تحديدها إلا بالقانون "[١]، وأضاف في المادة الخامسة منه بأنه " ليس للقانون الحق في منع سوى الأعمال الضارة بالمجتمع. فكل ما لا يحرمه القانون لا يمكن منعه، ولا يمكن اجبار أحد على فعل ما لا يأمر به القانون[٢].

تعريفنا:

في محاولة متواضعة من قبلنا لوضع تعريف للحرية نرى بأنها تعني " قُدرة أو مكنة يستخدمها الفرد صاحب الإرادة الحرة لمواجهة تحديات الحياة ومصاعبها سواء تجاه باقي الأفراد أم تجاه السلطة العامة شريطة أن لا يتعدى في ذلك على حرية الأفراد الآخرين أو يخرق نصوص القانون "[٣].

الفرع الثاني: اضفاء صيغة العموم على الحرية

كما تباينت وجهات نظر الفقهاء في تعريفهم للحرية وذهبت مناحى شتى، اختلفت أيضاً وجهات نظرهم وتباينت في اضفاء صفة العمومية على الحرية، ومدى الحاق وصف " عامة " بكلمة الحرية، وانقسمت آراؤهم على النحو التالي:

١- **الفريق الأول:** ذهب هذا الفريق إلى القول بأن وصف " عامة " يلحق بكلمة الحرية عندما ترتب هذه الحرية واجبات والتزامات يتعين على الدولة القيام بها، وهذه الواجبات والالتزامات قد تكون سلبية كواجب عدم المساس بسلامة وتكامل جسم الانسان وعقله ومراعاة حرمة مسكنه، كما قد تكون ايجابية تتطلبها الحرية العامة وهو الأكثر صعوبة إذ يتوجب على الدولة حينها القيام بعمل ايجابي كخلق فرص عمل للمواطنين العاطلين عن العمل[٤].

---

(١) “ La liberte consiste a pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas a autrui: ainsi , l,exercice des droits naturels de chaque homme n,a de bornes que celles qui assurent aux autres members de la societe la jouissance de ces memes droits. Ces bornes ne peuvent etre determinees que par la loi “.

(٢) “ La loi n,a le droit de defendre que les actions nuisibles a la societe. Tout ce qui n,est pas defendu par la loi ne peut etre empeche , et nul ne peut etre contraint a faire ce qu,elle n,ordonne pas “

(٣) ونرى ختاماً لمفهوم الحرية ادراج ما ذكره الفيلسوف جون ستيوارت ميل بشأنها من أن النطاق المناسب للحرية الانسانية هو حرية الضمير بأشمل معانيها وحرية الفكر والشعور وحرية الرأي والوجدان المطلقة في كل الموضوعات سواء كانت عملية أم تأملية أم علمية أم أخلاقية أم لاهوتية. وبأن أي مجتمع لا يكفل لأفراده كل هذه الحريات لا يمكن أن يكون مجتمعاً حُراً بمعنى الكلمة، أياً ما كان شكل الحكومة القائمة فيه، والحرية الوحيدة التي تعد جديرة بهذا الاسم إنما هي تلك التي ننشد بمقتضاها مصلحتنا بالطريقة التي نؤثرها، طالما كنا لا نحاول أن نستلب الآخرين مصالحهم، أو أن نقف حجر عثرة في سبيل حصولهم على تلك المصالح، أو أن نعرقل جهودهم التي يبذلونها ابتغاء تحقيقها. وبأنه لو أن اجماع البشرية قد انعقد على رأي معين في أمر ما، وخالفها في هذا الرأي فرد واحد، لما كان حق البشرية في إسكات وقمع رأي هذا الفرد بأعظم من حق هذا الفرد في إسكات رأي البشرية إذا تهيأت له القوة التي تمكنه من ذلك، ولو كان رأي الفرد مجرد (ملكية شخصية) لا فائدة منها للآخرين، أو لو كان في قمع هذا الرأي مجرد أذى يلحق بصاحبه فقط، وعلى الرغم من أن هناك فارق كبير بين أن نسكت فرداً واحداً وبين أن نسكت عدداً كبيراً من الأفراد إلا أن الخطورة في قمع الرأي الفردي تكمن في أننا بذلك إنما نحرم الجنس البشري برمته من رأي ربما استفادت منه الأجيال القادمة، هذا فضلاً عن أننا لا نكون على ثقة مطلقة من أن الرأي الفردي الذي نقمعه هو بالضرورة الحتمية رأي خاطئ تماماً إذ أن الأغلبية نفسها ليست معصومة من الخطأ، إضافة إلى أن الرأي الفردي قد يكون هو الرأي السديد لا رأي الجماعة، ولذلك ليس من حق أية أغلبية أن تصدر حكمها للبشرية جمعاء مستبعدة في ذلك سائر الآراء والأحكام الأخرى التي قد تصدر عن فرد أو عن أفراد قلائل لهم الحق أيضاً في التفكير والتعبير، وإلا لكان معنى ذلك أنها هي وحدها التي تملك الحقيقة المطلقة وكأنما أضحت منزهة معصومة من كل خطأ. راجع، إبراهيم، زكريا، مرجع سابق، صفحة ٢٦٠، وكشاكش، كريم يوسف، مرجع سابق، صفحة ٢٦.

(٤) محفوظ، عبد المنعم، مرجع سابق، الصفحتان ٤٣ و ٤٤.

٢- **الفريق الثاني:** يرى هذا الفريق بأن كلمة " عامة " تشير إلى تدخل السلطة، وبالتالي لا يوجد ما يسمى حرية خاصة، ذلك أن الالتزام المفروض على عاتق الأشخاص باحترام حريات بعضهم البعض يفترض وبالضرورة تدخل الدولة التي تفرض تشريعاتها وجزاءاتها عن طريق القضاء، وبعبارة أخرى فإن وصف العموم يلحق بالحريات التي تفترض تدخل السلطات العامة، إذ أن تعبير " عام " هو تعبير شائع في اللغة القانونية للدلالة على تدخل الدولة، حيث يقال مثلاً القانون العام والمرفق العام والقطاع العام للدلالة على دور الدولة في التدخل في هذه المجالات.

وبناءً عليه، فإن الحريات ترقى من مرتبة الحريات المجردة إلى مرتبة الحريات العامة إذا تعلقت مباشرة بروابط الأشخاص فيما بينهم أو بروابطهم بالسلطة، وقامت السلطة بالتدخل وإقرار تلك الحريات وتخصيص أحكامها وبيان طريقة ممارستها وتأكيد احترامها وحمايتها بموجب قواعد قانونية.

ويخلص هذا الفريق إلى أن الأمر الجوهري الذي يجعل من الحرية " حرية عامة " – أياً كان مضمونها – هو تدخل السلطة العامة للاعتراف بها وتهيئة ممارستها، فالحريات العامة عند هذا الفريق هي قدرة الانسان على اختيار سلوكه بنفسه، وأن هذه القدرة يجب أن يتم تقنينها بموجب نصوص قانونية في القوانين الوضعية[١].

ويعبر الدكتور محمد سعيد مجذوب عن هذا الأمر بالقول بأنه " في كل مرة تتدخل فيها السلطات العامة للإقرار والاعتراف بحريات وحقوق وإمكانيات للأفراد وتنظيمها وضمانها بموجب قواعد قانونية، فإن هذه الحريات ترقى من مرتبة الحريات المجردة إلى مرتبة الحريات العامة، لذلك .. الحريات العامة هي القدرة المكرسة بموجب القوانين الوضعية للسيطرة على الذات والتحكم بها"[٢].

٣- **الفريق الثالث:** يذهب هذا الفريق إلى أن وصف العمومية يلحق بالحرية عندما تتقرر هذه الحرية للجميع وتتعلق بهم، بحيث تكون ممارستها متاحة لأي فرد، شريطة أن لا تؤدي هذه الممارسة من قبل الفرد إلى الحاق الضرر بالأفراد الآخرين في المجتمع حين ممارستهم للحرية ذاتها، أي أن معيار كون الحرية عامة عند هذا الفريق يكمن في كون الحرية مُقرة ومتاحة للجميع. وعليه يرى الفقيه الفرنسي لوشيير بأن الحرية هي حق طبيعي للإنسان، وبالتالي فهي قدرة معترف بها للجميع ولكن مع امكانية حرمان بعض الأفراد من هذه القدرة من خلال قانون لا يتعارض مع الدستور[٣].

ويسير الدكتور ثروت بدوي مع هذه النظرة من خلال القول بأن صفة العمومية تلحق هذه الحريات بسبب كونها عامة لجميع الأفراد سواء أكانوا مواطنين أم أجانب، ودون أي تفرقة بسبب الجنس أو السن أو الكفاءة أو المركز الاجتماعي أو الأدبي أو الاقتصادي، فهي حريات يتساوى أمامها جميع الأفراد، وذلك باستثناء الحريات السياسية التي تقتصر على المواطنين دون الأجانب، لأنه لا يمكن منح هذه الحريات للأجانب كونها متعلقة بسلطة الحكم في الدولة، وهذه السلطة لا يمكن أن يتولاها غير المواطنين، بخلاف الحريات الأخرى التي تمنح لكل من المواطنين والأجانب على حد سواء[٤].

ويؤيد الدكتور عبد المنعم محفوظ هذا الرأي مع تحفظ بسيط، يتمثل في ضرورة تقنين هذه الحريات وتحديد ضمانات ممارستها في مجتمع سياسي معين، ويتأتى هذا التحديد من خلال

(١) العضايلة، أمين، مرجع سابق، الصفحتان ٦ و ٧، ومحفوظ، عبد المنعم، مرجع سابق، صفحة ٤٤.

(٢) مجذوب، محمد سعيد، (١٩٨٦)، الحريات العامة وحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، طرابلس لبنان: جروس برس، صفحة ٩.

(٣) العضايلة، أمين، مرجع سابق، صفحة ٧، و محفوظ، عبد المنعم، مرجع سابق، صفحة ٤٥.

(٤) بدوي، ثروت، (١٩٧٠)، النظم السياسية – الجزء الأول – النظرية العامة للنظم السياسية، القاهرة: دار النهضة العربية، صفحة ٣٧٧ وهامش صفحة ٣٧٦.

نصوص تشريعية من جهة، ومن واقع الحياة اليومية والممارسة الفعلية الحقيقية لهذه الحريات من جهة أخرى[١].

ويرى استاذنا الدكتور أمين العضايلة بأن السبب في اختلاف وجهات النظر وتباينها حول اضفاء وصف العمومية على الحرية يعود إلى حداثة ظهور هذا المصطلح، إذ أن الحريات العامة لم تكن معروفة في الماضي وإلى ما قبل تطور الفكر الليبرالي، حيث لم تكن السلطة تعترف للأفراد سوى بتلك الحقوق والحريات التي تنصب على علاقاتهم بعضهم بعضاً، دون الاعتراف بأي حقوق أو حريات لهم يحتجون بها في مواجهة السلطة، ومن ثم وبعد ظهور الفكر الليبرالي وتطوره اضطرت السلطة إلى الاعتراف بوجود حقوق وحريات للأفراد في مواجهتها، حتى غدت الحريات في العصر الحالي عبارة عن امتيازات للأفراد في مواجهة السلطة وليس فقط مجرد حقوق في مواجهة بعضهم بعضاً[٢].

ونود في ختام هذا الفرع الإشارة الى المصلح الذي استخدمته بعض الدساتير للدلالة على الحقوق والحريات العامة، ورأينا في كل تسمية منها:

١- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣:

استخدم المشرع الدستوري الفلسطيني مصطلحاً يستحق الإشادة والتأييد في الباب الثاني منه الخاص بالحقوق والحريات، هو مصطلح " الحقوق والحريات العامة "، ولم يكتف بذلك، إنما تعداه إلى النص صراحة في المادة العاشرة منه على أن " ١- حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام. ٢- تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الانسان ".

وبذلك نجد بأن المشرع الفلسطيني قد قصد إلقاء الضوء والتركيز على الجانب الايجابي المهم المتمثل بوجود التزامات على عاتق السلطة العامة تجاه حريات الأفراد وحقوقهم تكريساً منه لما سبق لنا وأن أشرنا إليه من أن الحريات العامة قد أضحت امتيازات للأفراد في مواجهة السلطة يتوجب عليها احترامها وحمايتها، هذا فضلاً عن عدم اكتفاءه بمصطلح " الحقوق " وإضافة مصطلح " الحريات " إليه، للدلالة على وجود حقوق وأيضاً وجود حريات، وأخيراً أضاف إلى المصطلحين كلمة " العامة " تأكيداً على أن هذه الحقوق والحريات هي عامة، أي اضفاء صفة العمومية عليها، الأمر الذي يجعل من التسمية تعبر تعبيراً سليماً عن المفهوم الصحيح للحقوق والحريات العامة والتي يتمتع بها الجميع سواء أكانوا مواطنين أم أجانب، باستثناء الحقوق والحريات السياسية القاصرة على المواطنين دون الأجانب.

وعلى الرغم من هذه المزايا، إلا أنه أغفل النص على الجانب الآخر لهذه الحقوق والحريات العامة والمتمثل بوجود واجبات ملقاة على عاتق الأفراد تجاه المجتمع وهو الأمر الذي لم تغفله دساتير أخرى كما سيأتي.

٢- الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته:

استخدم المشرع الدستوري الأردني في الفصل الثاني منه مصطلح " حقوق الأردنيين وواجباتهم " للدلالة على الحقوق والحريات العامة، وبذلك يكون المشرع الأردني قد أكد على الجانب الايجابي المتمثل بوجود واجبات والتزامات تقع على عاتق السلطة تجاه الأفراد، كما أكد أيضاً على وجود واجبات والتزامات تقع على عاتق الأفراد تجاه المجتمع.

وعلى الرغم من هذه المزايا، إلا أنه أغفل ايراد مصطلح " الحرية " في التسمية المذكورة، كما أغفل أيضاً الإشارة إلى صفة العمومية التي تلحق بالحرية، وبذلك تبقى هذه التسمية قاصرة عن اعطاء المفهوم الصحيح للحريات العامة، والتي يتمتع بها كافة الأفراد سواء أكانوا مواطنين أم أجانب، باستثناء الحقوق والحريات السياسية القاصرة على المواطنين دون الأجانب، ولتلافي

---

(١) محفوظ، عبد المنعم، مرجع سابق، هامش صفحة ٤٦.

(٢) العضايلة، أمين، مرجع سابق، صفحة ٨.

هذا القصور يقترح استاذنا الدكتور أمين العضايلة تسمية الفصل الثاني من الدستور الأردني بـــ " الحريات والحقوق والواجبات العامة "[١].

٣- الدستور المصري لعام ١٩٧١:

يلاحظ بأن المشرع الدستوري المصري قد تلافى في هذا الدستور أوجه القصور المشار إليها أعلاه، حيث استخدم في الباب الثالث منه مصطلح غاية في الدقة هو " الحريات والحقوق والواجبات العامة "، وبذلك يكون المشرع قد أفصح بجلاء من خلال هذه التسمية عن مدى الاهتمام بهذه الحريات، وبضرورة احترامها وكفالتها وحمايتها، كما أكد من خلالها على ما تتضمنه هذه الحقوق والحريات العامة من واجبات والتزامات ملقاة على عاتق السلطة تجاه الأفراد، وأيضاً الواجبات والالتزامات الملقاة على عاتق الأفراد تجاه المجتمع، فضلاً عن تسجيله لما تحويه الحقوق والحريات العامة من امتيازات للأفراد في مواجهة السلطة.

ونشير هنا إلى أن الدستور المصري الجديد المعدل لعام ٢٠١٤ قد عدل المسمى المشار إليه تعديلاً طفيفاً جداً وغير مؤثر بحيث أضحى " الحقوق والحريات والواجبات العامة ".

الفرع الثالث: خصائص الحريات العامة

بعد أن أوضحنا مفهوم الحرية وإلحاق صفة العمومية بها، ننتقل إلى بيان أهم خصائص الحريات العامة، والتي تم استقاؤها مما سبق بيانه، ويمكن إجمالها في أربعة:

١- الحريات العامة تتسم بالعمومية:

فالحريات – كما أسلفنا – تتسم بصفة العمومية، إذ يتمتع بها جميع الأفراد في المجتمع سواء أكانوا مواطنين أم أجانب، وذلك على قدم المساواة فيما بينهم، ودون أي تفرقة بسبب الجنس أو اللون أو السن أو العرق أو النسب أو المركز الاجتماعي أو الأدبي أو المالي، باستثناء الحريات السياسية التي تقتصر ممارستها على المواطنين دون غيرهم.

٢- الحريات العامة تتسم بالنسبية:

فالحريات العامة هي حريات نسبية وليست مطلقة، إذ لا يجوز لمن يمارس حريته المساس بحرية الآخرين عند ممارستهم للحرية ذاتها، كما يتوجب عليه أن يتقيد حين ممارسته لها بالحدود والمعالم والضوابط التي رسمتها التشريعات المتعلقة بها، وهذه الحدود والضوابط قد يتم تحديدها من قبل المشرع الدستوري في الدستور ذاته بشأن حرية من الحريات، وعندها لا يجوز للمشرع العادي أن يقحم نفسه في هذه الحرية سواء بالتنظيم أو التحديد وإلا كان مخالفاً للدستور، كما قد يخول الدستور – كما هو الحال في الأعم الأغلب من الحالات – المشرع العادي حق تنظيم حرية من الحريات ووضع الحدود والضوابط لها وبيان كيفية ممارستها من قبل الأفراد[٢].

٣- الحريات العامة تتسم بالإيجابية أو السلبية:

مما لا شك فيه بأن ممارسة الحريات العامة في أي مجتمع تتأثر بالوضع العام والاتجاه السائد في الدولة والايديولوجيا الفكرية التي تتبناها الدولة، والتي يتولد عنها بيان واجبات الدولة تجاه هذه الحريات ومدى التزامها بكفالة وضمان وحماية ممارستها من عدمه، وتبعاً لذلك قد توصف بعض الحريات بأنها حريات ايجابية في حيث توصف أخرى بأنها سلبية، بينما توصف ثالثة بأنها وسط بينهما:

أ- **الحريات الايجابية:** يطلق هذا الوصف على تلك الحريات التي يتوجب على الدولة أن تقوم باتخاذ اجراءات معينة لحمايتها وكفالة ممارسة الأفراد لها وتذليل أي عقبات أو صعوبات تعترض تلك الممارسة أو تهددها، وبعبارة أخرى يكون واجب الدولة والتزامها تجاه هذه الحريات ايجابي، إذ تلتزم بالتدخل لحمايتها وكفالة ممارستها واتخاذ كافة التدابير والإجراءات

---

(١) العضايلة، أمين، مرجع سابق، صفحة ٩.

(٢) البنا، محمود عاطف، (١٩٨٠)، حدود سلطة الضبط الإداري، القاهرة: مطبعة جامعة القاهرة، صفحة ٨٤.

اللازمة لذلك، ومن الأمثلة على هذه الحريات، حرية الاجتماع وحرية الصحافة وحرية الرأي والتعبير[١].

ب- **الحريات السلبية:** يتم اطلاق هذه الصفة على تلك الحريات التي لا تلتزم فيها الدولة بالتدخل واتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لحمايتها وكفالة ممارستها، أي يكون موقف الدولة ازاءها سلبياً بحيث يقتصر فقط على مجرد الامتناع عن القيام بالاعتداء عليها ومنع الأفراد من ممارستها، وسبب ذلك يكمن في طبيعة هذه الحريات التي تأبى التقييد[٢]، ومن الأمثلة عليها حرية الزواج وحرية العقيدة.

ومن الأهمية بمكان الإشارة في هذا الصدد إلى أن الدولة قد تفرغ بعض هذه الحريات من مضمونها عن طريق عدم الاعتراف بها، كعدم اعتراف دولة ما بعقيدة معينة، وبالتالي عدم تدوينها في الأوراق الرسمية كالبطاقة الشخصية، ومن ثم حرمان الأفراد المنتمين إليها من حقهم في ابراز عقيدتهم في أوراقهم الرسمية.

ج- **الحريات التي بين السلبية والإيجابية:** وفي هذا النوع من الحريات لا يكون موقف الدولة ايجابياً بالمطلق، حيث لا يوجد التزام عليها باتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لحمايتها وكفالة ممارسة الأفراد لها، كما لا يكون موقف الدولة ازاءها سلبياً بالمطلق، إنما هي بين الايجابية والسلبية، إذ يتوجب على الدولة توفيرها للأفراد ولكن دون التزام ايجابي أو سلبي من قبلها بشأنها، إنما مجرد واجب يتوقف مداه على مدى أهمية هذه الحريات من النواحي الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في ضوء المبادئ السائدة في المجتمع والمناخ العام فيه، ويكمن هذا الواجب في الواجبات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية الملقاة على عاتق الدولة تجاه المجتمع، ومن الأمثلة على هذه الحريات، حرية السكن وحرية التعليم، حيث يقتصر واجب الدولة في الأولى على واجب اجتماعي يتمثل في محاولة توفير السكن المناسب لأفراد المجتمع عن طريق بناء المساكن المناسبة، وذلك ضمن حدود قدراتها وإمكانياتها ودون أن يكون عليها التزام محدد بتوفير المساكن لكافة أفراد المجتمع، بينما يقتصر واجب الدولة الاجتماعي في الثانية على انشاء المدارس والجامعات المناسبة لتعليم أفراد المجتمع، وأيضاً قدر استطاعتها ودون أن يكون عليها التزام محدد بتوفير التعليم – غير الالزامي – لكافة أفراد المجتمع، فواجب الدولة في كليهما ينبع من الأهمية الاجتماعية لكل من السكن والتعليم ولكن دون وجود التزام محدد ايجابي أو سلبي عليها تجاههما[٣].

٤- الحريات العامة تتسم بالتفسير الموسع:

ويُقصد بهذه السمة من سمات الحريات العامة بأن النصوص التشريعية سواء الدستورية أم القانونية أم الأخرى الخاصة بالحريات العامة يتم تفسيرها تفسيراً واسعاً في حالة الغموض أو اللبس، أي يتم تفسيرها لصالح ممارسة الحريات العامة وليس لصالح التضييق عليها أو الحد من ممارستها، وبعبارة أخرى في حال كون النص الخاص بحرية ما نصاً غامضاً أو حمال أوجه أو يشوبه اللبس فيتوجب حينها تفسير هذا النص تفسيراً موسعاً لصالح ممارسة هذه الحرية وليس تفسيره تفسيراً مقيداً مضيقاً لصالح الحد من ممارسة هذه الحرية أو فرض مزيد من القيود على تلك الممارسة، وبمعنى ثالث لا يجوز بتاتاً الحد والتضييق من ممارسة حرية ما تحت ستار تفسير النصوص الخاصة بها.

---

(١) عبد الرازق، أفكار، مرجع سابق، صفحة ٢٩.

(٢) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، صفحة ٨١٩.

(٣) عبد الرازق، أفكار، مرجع سابق، الصفحتان ٢٨ و ٢٩.

الفرع الرابع: حدود الحرية

نبين في هذه النقطة الأخيرة من هذا المطلب موضوعاً غاية في الأهمية وهو الحدود والضوابط العامة لممارسة أفراد المجتمع للحريات العامة، والتي يمكن ايجازها في أربعة:

١- احترام التشريعات السارية في المجتمع:

وهذا الأمر موجه للجميع داخل الدولة، أي للأفراد الذين يريدون ممارسة حرياتهم العامة وكذلك للسلطات العامة الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في الدولة، إذ يتوجب على كل فرد من أفراد المجتمع أن يلتزم بالتشريعات الخاصة بالحريات العامة سواء تلك الواردة في الدستور أم في القوانين العادية ولوائحها التنفيذية أو أنظمتها التنفيذية، كما تلتزم السلطات العامة في الدولة بهذه التشريعات أيضاً، فلا يجوز مثلاً صدور نص تشريعي يقيد ما أباحه الدستور وإلا كان باطلاً مستوجباً الالغاء لعدم الدستورية، وعندما يخول الدستور تنظيم حرية ما بموجب قانون يصدر لهذه الغاية فلا يجوز للقانون أن يقوم بهدم هذه الحرية أو الانتقاص منها خروجاً على الغاية والهدف المحدد في الدستور، فعبارة " وفقاً للقانون " أو " وفقاً لأحكام القانون " أو " في حدود القانون " وما شابهها من عبارات ترد عادة في الدساتير المختلفة بشأن الحريات العامة لا يقصد بها البتة إحالة الحرية إلى سلطة القانون لكي يقوم بالتضييق عليها، إنما فقط كي يقوم بتنظيم ممارستها بما لا يفرغها من معناها ومضمونها الحقيقي[(١)].

والسلطة المخولة بتنظيم الحريات العامة بموجب قوانين تصدر لهذه الغاية هي السلطة التشريعية، ذلك أنها المعبرة عن إرادة الأمة، والمرتبطة بالإرادة الشعبية، ولا تميل إلى الطغيان أو التضييق على ممارسة الحريات، لأنها خاضعة لرقابة الرأي العام من جهة والمواطنين مالكي حق الانتخاب من جهة أخرى، إضافة إلى أن تدخلها في مجال الحريات العامة من شأنه أن يعضد منها، فالقانون عندما يقوم بتنظيم حرية ما فإنه يقدم للأفراد أساساً قانونياً متيناً يمكنهم الاستناد إليه في ممارسة هذه الحرية والدفاع عنها في مواجهة السلطة التنفيذية، يضاف إلى ما تقدم أن صدور القانون المنظم لحرية ما عن السلطة التشريعية يتم وفقاً لإجراءات رسمها الدستور والقوانين واللوائح أو الأنظمة المنظمة لعمل السلطة التشريعية، وبالتالي يصدر عنها القانون بعد دراسة مستفيضة ومناقشات كثيرة، الأمر الذي يقلل من فرص التضييق على ممارسة الحرية أو تقييدها والحد منها. والاستثناء الوحيد على هذه القاعدة العامة، هي الظروف الاستثنائية القاهرة الطارئة غير العادية، والتي يحق للسلطة التنفيذية حينها أن تتدخل وتقوم بتنظيم وتقييد حرية من الحريات العامة بسبب تلك الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، إذ أن هذا التنظيم أو التقييد يستند بدوره إلى قانون تم سنه من قبل السلطة التشريعية، هو القانون المنظم لعمل السلطة التنفيذية في تلك الظروف كقانون الطوارئ في مصر وقانون الدفاع في الأردن، ومع ذلك يبقى للقضاء حق الرقابة على مدى توافر أو عدم توافر هذه الظروف الاستثنائية[(٢)]، ويرى البعض بأن رقابة القضاء الإداري تقتصر في هذه الحالة على مراقبة مدى توافر شروط وجود ظروف استثنائية طارئة قاهرة تمر بها الدولة من عدمه، وحينذاك فإن القضاء الإداري لا يكون قضاء مشروعية كما لا يكون قضاء ملائمة، إنما يقوم فقط بتحري شروط الظروف الاستثنائية الطارئة القاهرة التي تهدد كيان الدولة ومدى توافرها جميعها من

---

(١) السيد، حسن بن عبد الرحيم، (٢٠٠٨)، وقفات دستورية – محاولة لنشر الثقافة الدستورية في المجتمع القطري، الطبعة الأولى، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، صفحة ٦٣، ومما يؤيد ذلك ويدعمه أن بعض الدساتير تنص في متنها صراحة على أن المواد المتعلقة بالحقوق والحريات العامة لا يمكن تعديلها إلا بغرض منح المزيد منها أو من الضمانات والحماية المقررة لها، كالدستور القطري لعام ٢٠٠٤ والذي نص في المادة رقم (١٤٦) منه على أن " الأحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة لا يجوز طلب تعديلها إلا في الحدود التي يكون الغرض منها منح مزيد من الحقوق والضمانات لصالح المواطن ".

(٢) عبد البر، فاروق، (١٩٨٨)، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الأول، الصفحات ١٨٤ و ١٨٥ و ١٨٩.

عدمه ومدى توخي السلطة التنفيذية المصلحة العامة فيما اتخذته من اجراءات[1]. ونحن لا نؤيد ذلك ونرى بأن القضاء الإداري يظل حتى في الظروف الاستثنائية قضاء مشروعية ولكن نطاق المشروعية في الظروف الاستثنائية يتسع ليضفي المشروعية على أعمال وتصرفات كانت لتعد غير مشروعة فيما لو صدرت في الظروف العادية على ما سنفصله لاحقاً في الفصل الثالث من هذه الأطروحة.

٢- احترام النظام العام السائد في المجتمع:

ذكرنا عند الحديث عن خصائص الحريات العامة بأنها حريات نسبية، وبالتالي فإن احترام النظام العام وحمايته لا يتعارض البتة مع الحرية، بل على النقيض من ذلك تماماً هو الذي يُمكّن من ممارسة الحرية، والحريات لا تحترم ولا تكفل ضمانات ممارستها وحمايتها إلا إذا تمت دون المساس بالنظام العام، لا سيما وأن النظام العام هو الذي يفصل ما بين الحرية والفوضى وهو الذي يفصل أيضاً ما بين ممارسة الحرية وكبتها.

وكما أن الحريات العامة نسبية، فإن النظام العام بدورة هو نسبي[2]، إذ لا يسوغ النظام العام للسلطة التنفيذية اتخاذه ذريعة لهدم حرية من الحريات العامة أو الانتقاص منها تحت ستار حماية النظام العام وتحقيق المصلحة العامة، فكما أسلفنا لا يوجد أي تعارض فيما بينه وبين الحرية، إنما يكمن التعارض الحقيقي فيما بين الحرية من جهة والسلطة من جهة أخرى، حين تستخدم السلطة النظام العام ذريعة غير حقيقية للعدوان على الحرية وكبتها وتقييد ممارستها، وهنا يبرز دور القضاء الإداري – الذي يوصف بأنه حامي الحقوق والحريات العامة – لدى الطعن أمامه بقرارات السلطة في تقرير مدى مشروعية هذه القرارات من جهة ومدى ملائمتها في الظروف التي تم اتخاذها فيها من جهة أخرى، ويرى البعض بأن القضاء الإداري يكون هنا قضاء مشروعية وقضاء ملائمة أيضاً حيث يقوم أولاً ببحث ومراقبة مدى مشروعية القرار الإداري ومن ثم ينتقل بعد التأكد من توافرها إلى بحث مدى ملائمته في الحالة والظروف موضوع الدعوى[3]. ونحن نرى بأن القضاء الإداري يبقى هنا قضاء مشروعية ولكن تعتبر الملاءمة عنصراً من عناصر المشروعية كما سنوضح في الفصل الثالث من هذه الأطروحة.

٣- احترام حريات الآخرين:

وهذا أمر طبيعي، إذ تنتهي حرية الفرد في ممارسة حرية ما عندما تبدأ حرية الأفراد الآخرين في ممارسة الحرية ذاتها، فكل فرد يضحي بجزء من حريته لباقي الأفراد في المجتمع مقابل تضحيتهم هم أيضاً بجزء من حرياتهم له، وبذلك يستطيع الجميع ممارسة هذه الحريات على قدم المساواة فيما بينهم، والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى نتائج خطيرة لا تحمد عقباها تؤثر على بنية المجتمع ككل، كانتشار الفوضى والمشاجرات والاعتداء على حريات الغير بذريعة ممارسة الفرد لحرياته.

٤- احترام باقي الحريات العامة عند ممارسة إحداها:

وأخيراً يتوجب على الأفراد حين قيامهم بممارسة حرية من الحريات العامة مراعاة واحترام باقي الحريات العامة وعدم الاعتداء عليها، إذ قد تتعارض ممارسة إحدى الحريات العامة بصورة ما مع ممارسة حرية أخرى، الأمر الذي يقتضي وضع ضوابط وحدود معينة عند ممارسة كلتا الحريتين، بحيث يتمكن الأفراد من ممارستهما بسلاسة ويسر دون أي اصطدام أو نزاع فيما بينهم قد ينعكس تأثيره على المجتمع ككل، ومن الأمثلة على ذلك حرية استخدام الطريق العام لمرور الأفراد والمركبات دون ازعاج أو عقبات وحرية استخدامه من قبل مرشحي الانتخابات في الدعاية والإعلان.

---

(١) استاذنا عبد الهادي، بشار، القضاء الإداري، محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه بالجامعة الأردنية في الفصل الثاني ٢٠١٠/٢٠١١، صفحة ٣٢.

(٢) الشرقاوي، سعاد، مرجع سابق، صفحة ٣١.

(٣) عبد الهادي، بشار، القضاء الإداري، مرجع سابق، صفحة ٢٩.

المطلب الثاني: أسس الحريات العامة

نحاول في هذا المطلب اعطاء لمحة موجزة عن أسس الحريات العامة الفكرية والفلسفية والدينية والدولية عبر التاريخ، وذلك في الحضارات القديمة لكل من العراق ومصر والهند والصين (فرع أول)، ولدى الإغريق والرومان (فرع ثان)، وفي المسيحية والإسلام (فرع ثالث)، وفي عصر النهضة وصدر العصر الحديث (فرع رابع)، وفي العصر الحديث (فرع خامس)، وأخيراً في المواثيق الدولية والإقليمية (فرع سادس).

الفرع الأول: الحريات العامة في الحضارات القديمة في العراق ومصر والهند والصين

لقد عرفت الحضارات القديمة في العراق ومصر والهند والصين نوعاً من التنظيم السياسي، وكان هذا التنظيم يعترف بالحرية السياسية ولكن للأحرار فقط من سكان الاقليم دون العبيد والأجانب، وهذه الحرية السياسية تقتضي بطبيعتها حماية حقوق الانسان وحرياته وممارستها بشكل أو بآخر قد يضيق إلى حد الانعدام أحياناً وقد يتسع في أحيان أخرى[١].

ففي حضارة العراق القديمة مثلاً وجدت أفكار أساسية عن الحريات والعدالة والمساواة، وكان الشعب يطالب باستمرار باتخاذ الاجراءات التي تكفل حقوقهم وتقيم المساواة والعدالة، فلوح مدينة لكش تضمن تفاصيل أقدم اصلاح اجتماعي خاص بالضرائب الجائرة، مما يشير إلى أن نظام الدولة حينها كان يضمن للمواطنين نوعاً من الحقوق والحريات وبأن المواطنين كانوا يقفون بوجه كل ما يؤدي إلى الانقاص من حريتهم الاقتصادية والشخصية، وتظهر أهمية هذا اللوح في كونه أول وثيقة تاريخية تظهر فيها كلمة " الحرية "[٢]، ومن الشواهد أيضاً حكم إحدى المحاكم السومرية في مدينة نفر في جريمة تستر زوجة على قتلة زوجها الثلاثة وعدم ابلاغ السلطات عن الفاعلين بعد علمها منهم بالقتل، إذ لم تعتبرها المحكمة شريكة في ارتكاب الجريمة معهم لأنه لم يكن لها دور عند ارتكاب الجريمة، الأمر الذي يدل على عدالة الحكم وحماية حياة الإنسان واحترام حق الدفاع عن المتهم[٣]، ومنها أيضاً شريعة أورنمو في بلاد أكاد والتي أشارت إلى الحرية كحرية التجارة البحرية وحماية المرأة[٤]، وكذلك شريعة ليت عشتار والتي أشارت إلى الحريات والحقوق كتحقيق العدالة ومعاقبة الظالم وجلب الرفاهية للمواطنين والحقوق والواجبات المتبادلة بين الآباء والأبناء[٥]، وأخيراً شريعة حمورابي التي أقرت مبدأ القصاص بالمثل وهدفت إلى أقامة العدل بين الناس وتوطيده وعدم استعباد القوي للضعيف وإحقاق الحق وهداية الحكام[٦].

ولم نجد في المراجع التي عدنا إليها ما يؤكد ممارسة هذه الحضارة لحرية الاجتماع تحديداً.

---

(١) العواملة، منصور صالح، (١٩٩٣)، حقوق وواجبات الإنسان العامة – المجلد الثالث – الكتاب الثاني، صفحة ٧٦، وأنظر عكس هذا الرأي بدوي، ثروت، (١٩٧٦) أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، القاهرة: دار النهضة العربية، صفحة ٣١، حيث يرى بأن الحرية السياسية لم تكن تخطر ببال هذه الحضارات، ونحن نخالف هذا الرأي ونؤيد ما ذهب إليه الدكتور منصور العواملة من أن من أهم ما كان يميز هذه الحضارات هي الحرية السياسية التي كانت سائدة في المدن الحضارية قبل نشوء الامبراطوريات وبأن الجهاد ضد العبودية والاستبداد والحكم المطلق لم ينقطع في أي وقت من الأوقات، المرجع ذاته، صفحة ٧٧.

(٢) رشيد، فوزي، (١٩٧٩)، الشرائع العراقية القديمة، بغداد: دار الرشيد للنشر، الصفحات ١١ و ١٢ و ١٤.

(٣) رشيد، فوزي، مرجع سابق، الصفحتان ١٧ و ١٨.

(٤) رشيد، فوزي، مرجع سابق، صفحة ٢٧.

(٥) رشيد، فوزي، مرجع سابق، صفحة ٥٨.

(٦) رشيد، فوزي، مرجع سابق، الصفحتان ١٠٧ و ١٠٨.

كما وجدت في الحضارة المصرية القديمة أيضاً عدة أفكار تعبر عن الحريات والحقوق، منها تمكن عامة الشعب بعد صراع طويل من عبادة اوزوريس بعد أن كانت عبادته مقصورة على الأشراف، واشتراك عامة الشعب في إدارة الشؤون العامة بموجب تشريع توحوت وزير أوزوريس، واشتراك الشعب في الحكم ومنح النساء الحق في الميراث حوالي سنة ٤٢٤١ قبل الميلاد، وبعد توحيد مصر العليا ومصر السفلى على يد مينا كبتت الحريات ومنها السياسية، إلا أن الشعب لم يرضى بذلك فتم في عصر الأسرة الثالثة منح حريات سياسية متساوية للشعب باستثناء الجيش الذي منع من التدخل في الحياة السياسية، وكان جميع المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات أمام السلطة الملكية، إلا أن الأمر انتكس بعد ذلك في ظل الأسرة الرابعة وأيضاً الخامسة وإن كانت القوانين في ظلها ملزمة للكافة ومن ضمنهم الملك، وساءت الأمور أكثر في ظل الأسر اللاحقة وعم الظلم وساد الفساد فثار الشعب، إلى أن تغير الأمر في ظل الامبراطورية الوسطى حيث سادت المساواة في الحقوق والواجبات وأضحى الملك بشراً لا إلهاً وتم تمثيل المواطنين في الإدارات المحلية، ولكن انتكس الوضع مرة أخرى بعد انهيار الامبراطورية الوسطى واستبد الكهنة والجيش بالحكم وانعدمت الحريات[١].

ولم نجد في الكتب التي قمنا بمراجعتها ما يؤكد ممارسة هذه الحضارة لحرية الاجتماع بشكل خاص.

أما في الحضارة الهندية القديمة فقد وصل الفكر السياسي إلى مرحلة متقدمة في مجال حقوق الانسان وحرياته، حيث آمن الشعب بالتدرج في مقاومة الطغيان من النصح إلى التنبيه إلى التمرد والثورة، وفي البداية ساد النظام الطبقي والحكم المطلق الذي انعكس حتماً على الحريات والحقوق والواجبات السياسية كما يظهر في قوانين مانو التي تعتبر دستور أقدم الديانات الهندية وهي البراهيمية، ولكن بعد اعتناقهم للديانة البوذية التي دعت إلى المساواة والعدالة الاجتماعية تغير الأمر، إلى حد أنهم وصلوا إلى فكرة التعاقد ما بين الحاكم والمحكومين للوصول إلى الحكم بحيث لا يصل الحاكم إلى الحكم إلا عن طريق الاتفاق مع الشعب، الأمر الذي منح الشعب حقوقاً وحريات سياسية واجتماعية وجب على الحاكم حمايتها ورعايتها، وبالمقابل خضع الحاكم للقوانين السياسية والاجتماعية وإلا حق للشعب مقاومته[٢].

ولم نجد في الكتب التي عدنا إليها ما يؤكد ممارسة هذه الحضارة لحرية الاجتماع بصورة خاصة.

وأخيراً امتازت حضارة الصين القديمة بالفكر المطلق الأقرب إلى العلمانية منه إلى التدين[٣]، حيث نظروا للحاكم على أنه بشر مثلهم يخطئ ويصيب وبالتالي يمكن نقد تصرفاته، وأبرز الحقوق التي منحت للشعب هي السيادة الشعبية، فالأمة في نظر كونفوشيوس هي صاحبة السيادة ومصدر السلطات وسلطة الإمبراطور غير مشروعة ما لم تقترن برضى الشعب، ولذلك أيد الثورة ضد الحاكم المستبد الذي يسيء استخدام سلطته، ونادى بالعدالة الاجتماعية وتوزيع الثروة ومسؤولية الدولة عن اعالة المرضى والعجزة ورفاهية الشعب[٤]، وبعده أتى تلميذه مانشيوس ونادى بما نادى به استاذه واعتبر الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات والمعبر عن إرادة السماء، والإمبراطور يستمد سلطته من الشعب ويمارسها بتفويض منه، ولذلك رفض التوريث في الحكم ونادى بأن يخلف الحاكم الشخص الذي يختاره الشعب بمحض ارادته وبمطلق حريته، كما دافع عن حق الشعب في مقاومة الطغيان واعتبر الامبراطور الذي يفقد ثقة شعبة فاقداً لمشروعية البقاء في الحكم، وبالتالي حق للشعب أن يثور عليه ويعزله بل ويقتله أيضاً[٥]،

---

(١) العواملة، منصور، مرجع سابق، الصفحات ٨٦ – ٨٩.

(٢) العواملة، منصور، مرجع سابق، الصفحات ٩٣ – ٩٥.

(٣) العواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ٩٥.

(٤) بدوي، ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، مرجع سابق، صفحة ٣٧.

(٥) بدوي، ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، مرجع سابق، صفحة ٣٨.

ومن الحقوق التي منحها للشعب في مواجهة الدولة وجوب سهرها على تحقيق رفاهية الشعب وتقدمه العلمي[١].

أما فيما يتعلق بحرية الاجتماع تحديداً، فإننا نرى بأن بهذه الحضارة قد عرفت حرية الاجتماع وإن من خلال نموذج أولي مبسط تمثل في الاستماع إلى الفلاسفة والحكماء ومناقشتهم في آرائهم، ولكن هذا النموذج أكثر من كاف للقول بمعرفة الحضارة الصينية القديمة لحرية الاجتماع وممارستها لها.

الفرع الثاني: الحريات العامة في حضارتي الإغريق والرومان

من المعروف بأن حضارة الإغريق هي حضارة مدن، حيث كان لكل مدينة حضارتها، كما تميزت هذه الحضارة بالطبيعة والبعد الفكري الفلسفي السياسي، وذلك بخلاف الحضارة الرومانية التي هي حضارة امبراطورية شاسعة مترامية الأطراف، تميزت ببعدها القانوني والعسكري، وعلى الرغم من هذا الاختلاف إلا أنهما عرفتا حقوق الإنسان وحرياته وفق مفهوم كل منهما الخاص.

أولاً: الحريات العامة في الحضارة اليونانية القديمة:

لقد قدمت حضارة الإغريق أو اليونان القديم مساهمة فكرية كبيرة في المجالات الفلسفية والسياسية والاجتماعية، حيث كره الإغريق الحكم الاستبدادي ونادى فلاسفتهم بالحرية، وانقسم الشكل السياسي النهائي لديهم إلى اثنين، النظام الشعبي الديمقراطي في أثينا والنظام الطبقي الارستقراطي في اسبارطة، وقد برز فيها الفلاسفة الذين نادوا بالحرية وحقوق الانسان[٢]، فهيرودوت من خلال حواريته بين ميجابيس وداريوس واوتانس دافع عن سيادة الشعب وحقوق الانسان وفساد الحكم الفردي ونادى بحكومة الشعب المنتخبة من قبل الشعب[٣]، وهيوبودام دي موليه دعا إلى المشاركة الشعبية في انتخاب الحاكم وبحق كل مواطن في الاشتراك في الحكم متى انتخبه الشعب وتقييد سلطات الحاكم وتحديدها بهدف معين هو المصلحة العامة ومعاونة فريق من طبقات الشعب للحاكم والرقابة الشعبية على الحاكم لحماية حقوقهم وكفالة الدولة للتعليم ورعاية الأخلاق والمحافظة على حسن الآداب[٤]، والزعيم السياسي باركليس الذي سمي عصره بالذهبي نادى بسيادة الشعب وساد في عصره حكم الشعب بواسطة الشعب[٥]، أما سقراط الذي رأى بأن الفضيلة هي المعرفة فقد نادى بمبدأ خضوع كافة أفراد المجتمع حكاماً ومحكومين للقانون وليس للأهواء أو للإرادة المتغيرة للحكام[٦] وبأن حريات وحقوق الإنسان وواجباته مرتبطة بوجود حاكم عاقل فيلسوف يحبه الناس ويطيعونه ولكنه لم يبين كيفية الوصول إليه[٧]، في حين أن اكزينوفون انتقد حكومة الشعب ونادى بضرورة أن يكون الحكم للأقوى وللصفوة التي تمارس الحكم بحكمة من خلال وضع الرجل المناسب في المكان المناسب[٨] وبأن هذا الحكم يكون تحت شعار العدالة وفي سبيل تحقيق هدف واحد هو تأمين مصلحة الدولة

---

(١) العواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ٩٦.

(٢) العواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ١٠٠.

(٣) بدوي، ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، مرجع سابق، الصفحتان ٥٠ و ٥١.

(٤) بدوي، ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، مرجع سابق، الصفحتان ٥٢ و ٥٣.

(٥) سباين، جورج، (١٩٥٤)، تطور الفكر السياسي – الكتاب الأول، ترجمة حسن جلال العمروسي، القاهرة: دار المعارف، صفحة ١٢.

(٦) اسماعيل، فضل الله محمد، (٢٠٠٠)، من أصول الفكر السياسي، كفر الدوار: مكتبة بستان المعرفة لطبع ونشر وتوزيع الكتب، صفحة ١٢٧.

(٧) العواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ١٠٦.

(٨) العواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ١٠٦.

والمواطنين حكماً لا توجهه نزعات الحاكم الشخصية إنما خير المجتمع(١)، بينما آمن الفيلسوف الكبير أفلاطون في البداية بوجوب أن يتقلد منصب الحكم جمهور الفلاسفة باعتباره السبيل إلى سعادة البشرية وعندها لا داع للقانون، إلا أنه عدل عن رأيه بعد ذلك ونادى بسيادة القانون الذي يبين حقوق الأفراد وواجباتهم ويتقيد به كل من الحكام والمحكومين مهما أوتي الحاكم من العلم والمعرفة والحكمة(٢)، أما الفيلسوف الكبير أرسطو فقد عني بحقوق الأفراد وحمايتها، وبعد أن استعرض كل من حسنات ومساوئ حكم الأغلبية وحكم الأغنياء أو الصفوة وحكم الفرد، مال إلى جانب حكم الشعب باعتباره يمثل العدالة ونادى بأن يكون للشعب نصيب واسع في الحكم وبحق الجماهير في السلطة السياسية على اعتبار أن الجماهير أقدر على الحكم من الفئة القليلة لأن بعض الناس يرون جانباً والبعض الآخر يرون جانباً آخر أما الجماعة كلها معاً فإنها ترى كل الجوانب(٣)، في حين حارب أبيقور ظاهرة الرق ونادى بإلغائها وحظرها وأشار إلى ما اصطلح على تسميته لاحقاً بنظرية العقد الاجتماعي حيث اعتبر أن العدالة عبارة عن تعاقد قائم على أساس المنفعة بحيث يصبح المتعاقد في حل من التزاماته في حال انتفائها، وبأن واجب الطاعة الملقى على عاتق الأفراد تجاه السلطة العامة مقترن بقيامها بحماية حقوقهم ورعايتها(٤)، وأخيراً أتى الرواقيون الذين أحلوا " الانسان " محل " المواطن " واعتبروا الانسانية أسرة واحدة أعضاؤها أفراد البشر أياً كانت نحلهم وألسنتهم وجنسيتهم، وطالبوا بالمساواة في المعاملة بين المواطنين والأجانب في الحقوق والواجبات على سند مثالي مفاده أن الناس جميعهم اخوة(٥).

أما فيما يتعلق بحرية الاجتماع تحديداً، فإننا نرى بأن الحضارة اليونانية القديمة قد عرفت حرية الاجتماع، وذلك من خلال مظاهر متعددة من قبيل الاستماع إلى الفلاسفة والحكماء ومناقشتهم في آرائهم وطروحاتهم وكتبهم، وكذلك الاحتكاك الفكري الدائم بين مواطني الدويلات اليونانية المختلفة وتبادل الأفكار والآراء فيما بينهم، وقد بلغ حبهم للجدل والنقاش السياسي مبلغاً كبيراً جداً وصل إلى حد قولهم بأن اجتماع إثنين منهم يؤدي إلى جدل سياسي بينما اجتماع ثلاثة منهم يكون حزباً سياسياً، يضاف إلى ما تقدم أن حرية الاجتماع كانت مكفولة لجميع المواطنين الأحرار في ظل الديمقراطية الأثينية، حيث كان هنالك نوعين من الاجتماعات، الاجتماعات الرسمية التي كانت تعقدها الدولة ممثلة في الشعب بحكم مشاركته في الحكم، والاجتماعات العامة العادية التي يعقدها الأفراد في الأماكن والأسواق العامة، وذلك دون ضوابط أو قيود(٦)، وأيضاً اجتماعات الجمعية العمومية أو الشعبية التي تضم جميع المواطنين الذكور البالغين عشرين عاماً فأكثر، والتي كانت تجتمع في هيئة ندوة شعبية عشر مرات في السنة بصفة منتظمة لمناقشة الأمور العامة الكبرى والفصل فيها كاختيار القضاة ومحاكمتهم وتقرير الحرب والسلم ومراقبة الميزانية، كما كانت تجتمع في دورات استثنائية بناءً على طلب المجلس النيابي، فضلاً عن اجتماعات المجلس النيابي الذي ينتخب أعضاؤه على أساس الانتخاب الشعبي لمدة

---

(١) اسماعيل، فضل الله، مرجع سابق، صفحة ١٣٣.

(٢) العواملة، منصور، مرجع سابق، الصفحتان ١٠٦ و ١٠٧.

(٣) باركر، إرنست، (١٩٦٦)، النظرية السياسية عند اليونان – الجزء الأول، ترجمة لويس اسكندر، القاهرة: مؤسسة سجل العرب، صفحة ٤٣.

(٤) الخشاب، مصطفى، (١٩٥٣)، تاريخ الفلسفة والنظريات السياسية، الطبعة الأولى، القاهرة: مطبعة لجنة البيان العربي، صفحة ١٦٩.

(٥) أمين، عثمان، (١٩٧١)، الفلسفة الرواقية، الطبعة الثالثة، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، الصفحتان ٢١٤ و ٢١٥.

(٦) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحات ٤٣ – ٤٥.

سنة في المدن الديمقراطية كأثينا (مجلس الخمسمائة) أو بالاختيار مدى الحياة في المدن الارستقراطية كاسبارطة، ويختص المجلس بأمور التشريع والإدارة(١).

ثانياً: الحريات العامة في الحضارة الرومانية القديمة:

في الحقيقة أنه لم يكن لدى الرومان فلسفة محددة خاصة بهم في مجال الحريات العامة وحقوق الإنسان، ولكن كان لديهم نظامهم القانوني المستقل، حيث تأثروا في المجال الفلسفي بالفلسفة الرواقية ومزجوها بالواقع، وميزوا بين الفرد والدولة وجعلوا لكل منهما حقوقاً وواجبات تجاه بعضهما بعضاً، ومنحو كل منهما شخصية قانونية، وفرضوا على الدولة واجب حماية الأفراد تجاه بعضهم بعضاً وتجاه الدولة ذاتها، واعتبروا الدولة مصدر الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد على قدم المساواة فيما بينهم، واسندوا السلطة العليا إلى الشعب والتي يمارسها الإمبراطور نيابة عنهم إلا أنهم رفضوا الاعتراف بحق الشعب في الثورة ضد هذا الوكيل(٢).

وعلى الرغم من شح ما قدمته الحضارة الرومانية من الناحيتين الفكرية والفلسفية في مجال الحريات العامة، إلا أنه وجد بعض الفلاسفة في هذا الإطار ومن أهمهم يوليب الذي كان يرى بأن الشعب هو صاحب السلطة العليا في الدولة وبالتالي لا يجوز سن أي قانون إلا بموافقته وله الكلمة العليا في مسألتي السلم والحرب وهو القاضي الحكم في معظم القضايا، ونادى بضرورة إحداث توازن ما بين الفرد والدولة باعتباره ضامناً للحقوق والحريات العامة، وبأن هذا الأمر يستلزم فرض واجبات متبادلة ما بين الأفراد والدولة وما بين الأفراد قِبل بعضهم بعضاً، وعموماً كان يوليب يرى ضرورة قيام نظام معتدل تتوازن فيه القوى بحيث تمنع كل قوة منها القوى الأخرى من التطرف والاستبداد(٣). وشيشرون الذي تأثر بالفلسفة الرواقية والقانون الطبيعي وبأفلاطون وأرسطو، وأقام نظريته السياسية على الفضيلة والمعرفة وتقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وعَّرف الدولة بأنها مصلحة الناس المشتركة وبأنها مجتمع القانون ولذلك يجب أن تقوم على حكم القانون، وبأنها لن تعمر طويلاً ما لم تعترف بالحقوق والحريات الفردية والواجبات التي تربط رعاياها بها ومع بعضهم بعضاً، ونادى بالمساواة في الحقوق القانونية بين الأفراد وبإقامة العدل بينهم، وبضرورة احترام حقوق الأفراد وحرياتهم والتزامهم بالمقابل بالواجبات التي يفرضها عليهم القانون الطبيعي، ولذلك طالب بالمزج بين كل من النظام الملكي والنظام الارستقراطي والنظام الديمقراطي الشعبي على أساس أن هذا المزج هو الذي يحقق مصلحة الأفراد والدولة على حد سواء ويحمي كليهما(٤).

أما فيما يتعلق بحرية الاجتماع تحديداً، فنرى بأن الحضارة الرومانية القديمة قد عرفت حرية الاجتماع ومارست بعض مظاهرها، ومن أبرز الدلائل التي تشير إلى ذلك في العصر الملكي وجود مجلس للشيوخ، مكون من رؤساء القبائل يختص بالتصديق على قرارات مجلس الشعب واسداء المشورة غير الملزمة إلى الملك، ومجلس للشعب، مكون من جميع الرجال الأحرار القادرين على حمل السلاح يختص باقتراح القوانين والنظر في عقد المعاهدات وتقرير الحرب والسلام، يجتمعان كل ضمن اختصاصه. وقد بقي هذين المجلسين موجودين في العصر الجمهوري باجتماعاتهما ولكن باختلاف في الاختصاصات، كما ظهرت فيه هيئات جديدة منتخبة

---

(١) بدوي، ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، مرجع سابق، الصفحتان ٤٤ – ٤٥.

(٢) العواملة، منصور، مرجع سابق، الصفحتان ١١٦ و ١١٧.

(٣) بدوي، ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، مرجع سابق، الصفحات ٩٦ – ٩٨، و اسماعيل، فضل الله محمد، مرجع سابق، صفحة ٢٤٢.

(٤) اسماعيل، فضل الله محمد، مرجع سابق، الصفحتان ٢٤٢ و ٢٤٣، و بدوي، ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، مرجع سابق، الصفحات ٩٨ – ١٠٠، و العواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ١١٩.

من قبل الشعب كمراقبي الخزانة وضباط الأمن تقوم هي أيضاً بعقد اجتماعات، وحاول مجلس الشيوخ الهيمنة على كافة الاختصاصات المالية والإدارية والتشريعية المهمة. و في عهد الامبراطورية العليا بقي مجلسا الشعب والشيوخ باجتماعاتهما واستمرت محاولة هيمنة مجلس الشيوخ إلى حد أن الحكم دُعي بالحكم الثنائي أي حكم الامبراطور ومجلس الشيوخ،إلى أن فقد المجلس في نهاية هذا العصر الكثير من اختصاصة لصالح الامبراطور(١). يضاف إلى ما تقدم أن عوام الناس قد لجئوا دائما إلى عقد الاجتماعات العامة لبحث ومناقشة شكواهم من السلطة وتبادل الرأي والمشورة بشأنها، وقد أنتشرت هذه الاجتماعات وسميت " مجلس العوام " وهو مجلس غير رسمي خارج على الدستور هدفه تبادل الرأي والدفاع عن النفس ضد سلطة الحاكم المطلقة، كما عرف الرومان أيضاً مواجهة حرية الاجتماع من قبيل مواجهة حاكم أفسس لاحتجاجات واضرابات نقابة الخبازين في المدينة حيث قامت باحتجاجات ومظاهرات واجتماعات عديدة ألقيت بها الخطب المثيرة واعلنت الإضراب، فأصدر مرسوماً يأمرهم فيه بالامتناع عن عقد الاجتماعات فوراً والانصياع للوائح االتي وضعت لتحقيق المصلحة العامة والتوقف الفوري عن الاضراب وذلك تحت طائلة ايقاع الجزاء الرادع على أي مخالف(٢).

الفرع الثالث: الحريات العامة في المسيحية والإسلام

نعرض في هذا الفرع لبعض الشواهد التي تبين مدى دعم وتأييد الديانتين المسيحية والإسلام لحقوق الإنسان وحرياته العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع، وذلك بإيجاز على النحو التالي:

أولاً: الحريات العامة في المسيحية:

آمنت الديانة المسيحية بوجود قانون الهي بحيث يجب على كافة الناس الالتزام به والامتثال لأحكامه، ونادت المسيحية بالمساواة بين كافة البشر وإشاعة العدل بينهم، فبولس الرسول يقول في الآية رقم ١٣ من الاصحاح رقم ١٢ من رسالته الأولى إلى أهل كورنثوس ما يلي " لأننا جميعاً بروح واحد أيضاً اعتمدنا إلى جسد واحد يهوداً كنا أم يونانيين عبيداً أم أحراراً وجميعنا سُقينا روحاً واحداً "، وبالتالي لا بد من وجود سلطة مطاعة يتوجب عليها اقامة العدل بين الناس وتحقيق المساواة فيما بينهم أمام القانون، وعليه فإن السلطة مقيدة ومشروطة بتحقيق العدل والمساواة ومنح كل ذي حق حقه وإطاعة القانون الإلهي الأسمى لا سلطة مطلقة متعصبة متسلطة ليس لها من هدف سوى تحقيق المصالح الخاصة والأنانية الفردية، أي أنه لا يجوز للسلطة أن تتحكم بالناس إنما تحكم لصالح الشعب إذ أن أساس وجودها هو التنظيم والخدمة، وذلك سواء أكانت سلطة اجتماعية أم اقتصادية أم سياسية أم دينية(٣)، وإضافة إلى ما تقدم فقد منحت الديانة المسيحية الحرية للإنسان مؤكدة بأن هذه الحرية ليست حرية مطلقة دون ضوابط، إنما حرية مسؤولة(٤).

وبذلك نجد بأن الديانة المسيحية تنطوي على مبدأين مبدأ العدل ومبدأ المساواة واحترام آدمية الانسان وكرامته، كما تنطوي أيضاً على مبدأ ثالث هو مبدأ ازدواجية السلطة، السلطة الدينية الروحية وتمثلها الكنيسة والسلطة السياسية الدنيوية وتمثلها السلطة السياسية القائمة في الدولة، حيث أشار السيد المسيح إلى ذلك بقوله في الآيتين ٢٠ و ٢١ من الاصحاح رقم ٢٢ من انجيل متى " فقال لهم لمن هذه الصورة والكتابة، قالوا له لقيصر، فقال لهم أعطوا إذاً ما لقيصر لقيصر وما لله لله " وبهذا الازدواج تكون الديانة المسيحية قد أرست قاعدة جوهرية أساسية في

---

(١) بدوي، ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، مرجع سابق، الصفحات ٩٢ – ٩٥.

(٢) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٤٧ – ٤٨.

(٣) العواملة، منصور، مرجع سابق، الصفحات ١٢٧ و ١٢٨ و ١٢٩، وأسود، ميشيل، (١٩٩٥)، خواطر في العقل والايمان، الطبعة الأولى، بيروت: دار المشرق، الصفحتان ٢٩ و ٣٠.

(٤) أسود، ميشيل، مرجع سابق، صفحة ٣٩.

الفلسفة التحررية في المجالين السياسي والاقتصادي، وساهمت بصورة جذرية في منع السلطة من التدخل في كل ما يتعلق بحرية العقدية وحريات الأفراد الشخصية[١].
وبعبارة أخرى تقوم الحريات العامة في الديانة المسيحية على عدة أساسين هما:
١- آدمية الإنسان وكرامته باعتباره مخلوقاً سامياً من مخلوقات الله خصه الله بهذه الآدمية والكرامة.
ويطلق البعض على ذلك مبدأ أو فكرة الفردية، ويرى بأن فكرة الفردية تعد بداية الانطلاقة الروحية التي أتت بها المسيحية، فالفرد ليس مجرد جزئية صغيرة في جسد الدولة، بل هو مخلوق سام يتمتع بقيم مطلقة ويسعى إلى أهداف عليا تتعدى في أبعادها ومراميها الأهداف الدنيوية للدولة، فالفرد يتمتع بحقوق فطرية خالدة لأنه مخلوق من صنع الله يخلع عليه طابعاً قدسياً لا يجوز المساس به، فهو يملك إذاً بروحه وكيانه قيمة أسمى من تلك التي تأتيه نتيجة عضويته في الهيئة الاجتماعية، فواجب المجتمع إذاً ألا يعد الفرد أداة بسيطة أو شيئاً عادياً بل يجب أن ينظر إليه كغاية بحد ذاته[٢].
٢- تقييدها للسلطة السياسية الدنيوية بضرورة اقامة العدل بين الناس وتحقيق المساواة فيما بينهم أمام القانون وإعطاء كل ذي حق حقه وإطاعة القانون الإلهي الأسمى والحكم لصالح الشعب.

ثانياً: الحريات العامة في الإسلام:

يعرف الفقهاء النظام الاسلامي بأنه مجموع الأصول والمبادئ الكلية التي فرضها القرآن وقررتها السنة في تنظيم شؤون الحكم، ويروا بأن الكتاب والسنة قد وضعا المبادئ الكلية لنظام الدولة في الاسلام تاركين التفاصيل إلى اجتهاد العلماء درءاً للمشقة وتلافياً للجمود، وبعبارة أخرى فإن الاسلام قد اكتفى ببيان القواعد الكلية العامة، تاركاً لذوي الشأن مهمة تحديد طرق تنفيذها، احتراماً للعقل البشري، ومراعاة لظروف كل بلد، وإطلاقاً لحرية البحث والاجتهاد لاكتشاف الأصلح لكل مجتمع، شريطة عدم مخالفة النصوص الشرعية[٣].
ومن أهم المبادئ الكلية التي نادى بها الاسلام في مجال الحقوق والحريات ما يلي[٤]:
١- **مبدأ العدل:** وهو مبدأ عام ومجرد يتوجب على السلطة تطبيقه على كافة الناس في المجتمع دون تمييز، حيث ورد في الآية رقم ٥٨ من سورة النساء ما يلي " وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل "، ويتم تنفيذ هذا العدل وتنظيم القضاء في الدولة وفقاً لظروف كل بلد اسلامي وأعرافه وحاجاته ومصالحه.
٢- **مبدأ المساواة:** وأيضاً قرره الاسلام بصورة عامة ومجردة بحيث يطبق على كل الأفراد دون تمييز فيما بينهم، حيث ورد في الآية رقم ١٣ من سورة الحجرات ما يلي " يا أيها الناس إنّا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا أن أكرمكم عند الله أتقاكم ".
٣- **مبدأ الشورى:** ويعني ضرورة قيام ولي الأمر بمشاورة الآخرين قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بالدولة، حيث ورد في الآية رقم ٣٨ من سورة الشورى ما يلي " وأمرهم شورى بينهم"، ويتم تنفيذ الشورى وفقاً لظروف كل بلد اسلامي وما يرتضيه أهله، إذ

---

(١) خريسات، مالك هاني، (٢٠٠٦)، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة في التشريع الأردني، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، صفحة ١٤.
(٢) عمار، رامز محمد، ومكي، نعمت عبد الله، (٢٠١٠)، حقوق الإنسان والحريات العامة، الطبعة الأولى، صفحة ٣٤.
(٣) العيلي، عبد الحكيم حسن، (١٩٧٤)، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الاسلام، القاهرة: دار الفكر العربي، الصفحتان ١٥٤ و ١٥٧.
(٤) العيلي، عبد الحكيم حسن، مرجع سابق، صفحة ١٥٥.

قد يرتضي أهل بلد ما الديمقراطية المباشرة لقلة عددهم، في حين يرتضي أهل بلد آخر الديمقراطية النيابية لكثرة عددهم.

كما دعا القرآن إلى طاعة أولى الأمر، حيث جاء في الآية رقم ٥٩ من سورة النساء ما يلي " يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم ".

٤- **مبدأ** تكريم **الإنسان:** حيث رفع الاسلام من كرامة الإنسان باعتباره انساناً خلقه الله ومنحه أفضلية على كثير من المخلوقات، فقد ورد في الآية رقم ٧٠ من سورة الاسراء ما يلي " ولقد كرمّنا بني آدم وحملناهم في البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير مما خلقنا تفضيلا "[١]، ويرى الدكتور وهبة الزحيلي بأن الكرامة الانسانية تعتبر مصدر الحقوق والحريات الأساسية كلها كونها الدليل على انسانية الإنسان التي تميزه عن سائر المخلوقات، ولهذا اعترفت بها جميع النصوص الدستورية والدولية والقانونية موضحة نطاقها وضوابطها مبينة آثارها[٢].

ويرى الشيخ نديم الجسر بأن نظرية الحرية في الاسلام تقوم على إطلاق الحرية للفرد في كل شيء ما لم تتعارض أو تصطدم بالحق أو بالخير أو بالمصلحة العامة، فإذا تعدت تلك الحدود فإن الحرية تصبح اعتداء يتعين وقفه وتقييده[٣].

ومن أبرز مظاهر ممارسة المسلمين الأولى لحرية الاجتماع هو قيامهم بالاجتماع في سقيفة بني ساعدة من أجل تبادل الرأي والنقاش والمشورة بهدف إختيار الخليفة الأول، وهو الأمر الذي أدى في النهاية إلى اختيار الخليفة الراشدي الأول أبو بكر الصديق ومبايعته بالخلافة.

ويورد البعض[٤]عدداً من القيود والضوابط على ممارسة حرية الاجتماع في الاسلام هي:

١. لا يجوز لحرية الاجتماع أن تؤدي إلى هدم أسس ودعائم النظام الإسلامي، أو نشر الإلحاد أو الأهواء أو الضلالة والبدع بين المسلمين.
٢. لا مجال لحرية الاجتماع إذا خُشي منها الفرقة بين أفراد الجماعة أو ألحقت ضرراً بالغير، وبالتال يحظر الاجتماع الذي يضر بالناس أو يؤدي إلى الاعتداء على حرماتهم.
٣. لا يجوز أن تتجاوز حرية الاجتماع نظاقها بالاعتداء على النظام العام أو الأخلاق والآداب.
٤. كما تتقيد حرية الاجتماع بعدم جواز المراء أي الاعتراض على كلام الغير والطعن فيه باظهار خلل فيه إما في اللفظ وإما في المعنى وإما في قصد المتكلم، وعدم جواز المجادلة أي قصد افحام الغير وتعجيزه وتنقيصه بالقدح في كلامه ونسبته إلى القصور والجهل، لأن فيهما إيذاء للغير قد يصل إلى حد السباب والشقاق.

الفرع الرابع: الحريات العامة في عصر النهضة وصدر العصر الحديث

تميزت هذه الفترة التي امتدت تقريباً من اواسط القرن الخامس عشر إلى أواسط القرن الثامن عشر بدقة الفكر وعمق النظر بحثاً عن أفضل الوسائل المؤدية لاحترام وحماية حريات الإنسان وحقوقه من جهة وتنفيذه والتزامه بواجباته من جهة أخرى، إضافة إلى بيان كنه ومضمون هذه الحريات والحقوق وطبيعتها وأنواعها، وقد انقسموا في ذلك إلى اتجاهين

---

(١) العيلي، عبد الحكيم حسن، مرجع سابق، صفحة ١٦٣.
(٢) الزحيلي، وهبة، (٢٠٠٠)، حق الحرية في العالم، الطبعة الأولى، دمشق: دار الفكر، صفحة ١٥.
(٣) نقلاً عن العيلي، عبد الحكيم حسن، مرجع سابق، صفحة ١٩٥.
(٤) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحات ٦١ – ٦٣.

رئيسيين، بحيث دافع الاتجاه الأول عن سلطة الملوك ونادى بإطلاق يدهم وعدم تقييدها بوصفهم حكماء في السياسة والحكم، بينما دافع الاتجاه الثاني عن الشعب ونادى بسلطة الشعب[١].

ومن الأهمية بمكان الإشارة هاهنا إلى الماجنا كارتا أو العهد الأعظم للحقوق والحريات الذي صدر في انجلترا عام ١٢١٥ إبان حكم الملك جون الذي أدى استبداده بالحكم إلى ثورة الشعب واللوردات ورجال الكنيسة عليه وأرغموه على منح الأمة حقوقاً وحريات معينة تم النص عليها في متنه بغية رفع المظالم ودفع الفساد ومنع الملك من فرض الضرائب دون موافقة مجلس الأمة الأعلى، الأمر الذي كان له الأثر البارز في كافة الأفكار التي ظهرت في أوروبا بعد ذلك.

ومن أبرز الفلاسفة الذين ظهروا في هذه الفترة نيقولو مكيافيللي الذي وإن اشتهر بمبدأ الغاية تبرر الوسيلة وفصل الدين والأخلاق عن السياسة فصلاً تاماً في كتابه الأول الأمير وحبذ فيه السلطان المطلق للحاكم دون قيد بهدف تحقيق وحدة ايطاليا الممزقة آنذاك، إلا أنه عاد في كتابه الثاني المطارحات وفضَّل النظام الشعبي وأشاد بالحريات مؤكداً على أن الدولة لا يمكن لها أن تقوى وأن تتقدم وتنمي ثرواتها إلا تحت ظل الحرية التي تؤدي إلى تنشيط المعاملات، وذلك بخلاف الحكم الفردي الذي يقيد الحريات ولا يخدم سوى مصالح الحكام الخاصة دون مصالح المجتمع العامة[٢]، وذهب إلى أن الحرية تستتبع المساواة وبأنه لا حرية إلا في ظل المساواة[٣]، وبعبارة أخرى فإن ايمانه بالسلطان المطلق لم يكن إلا ايماناً مرحلياً فرضته الضرورة بغية تأسيس الدولة القوية الموحدة ومن ثم يتم الانتقال بعد انتهاء مرحلة تأسيس الدولة الموحدة من السلطان المطلق إلى النظام الجمهوري باعتباره أفضل نظم الحكم وأقدرها على تحقيق الحرية والمساواة وتوفير كل الامكانيات اللازمة لتربية المواطنين تربية سياسية قومية، الأمر الذي يؤدي في نهاية المطاف إلى خلق كل الفرص المواتية لنمو الدولة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً[٤]، ومارتن لوثر الذي طالب بالاستقلال الفردي والحرية السياسية والفكرية ودافع عن البحث الحر ونادى بضرورة تحقيق العدالة والحرية والمساواة[٥]، وكالفن الذي أكد على أن الشعب هو صاحب السلطة وفيه يكمن الأصل الشرعي لجميع مظاهر السيادة وأباح مقاومة السلطة الفاسدة ولو بالقوة[٦]، وبوكنان الذي آمن بنظرية العقد الاجتماعي وبحقوق الانسان وحرياته وبأن الشعب هو صاحب السلطة ومن حقه استردادها إذا أساء الحكام استعمالها وبالتالي أقر بحقه في مقاومة الحاكم الطاغية المخل باستبداده بشروط العقد، ودعا إلى تقيد السلطة بالقانون والفصل بين الهيئات التي تمارس السلطات العامة[٧]، وجان بودان داعية النظام الملكي العادل المستنير غير المستبد مالك الحكمة الانسانية والحنكة السياسية الملتزم بأحكام القانونين الإلهي والطبيعي والضمير الحي بغية تحقيق العدل والمساواة الحقيقية بين الناس واحترام الحريات الفردية والملكيات الخاصة وبالتالي لا يجوز الاعتداء على ملكية أحد كما لا يجوز تقييد حريته[٨]، وسبينوزا الذي أكد على ضرورة تحقيق العدل والمساواة بين الناس الذين أبرموا ميثاقهم من أجل الإخاء والاتحاد ورأى بأن غاية الدولة تكمن في خلق مواطنين أحرار ذوي فكر

---

(١) العواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ١٦٢.

(٢) بدوي، ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، مرجع سابق، صفحة ١٢٩.

(٣) الخشاب، مصطفى، مرجع سابق، صفحة ٢٩٧.

(٤) الجرف، طعيمة، مرجع سابق، صفحة ٢١٢.

(٥) الخشاب، مصطفى، مرجع سابق، الصفحتان ٣٢٠ و ٣٢١.

(٦) الخشاب، مصطفى، مرجع سابق، الصفحتان ٣٢٦ و ٣٢٩.

(٧) العواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ١٦٣، والخشاب، مصطفى، مرجع سابق، صفحة ٣٣٨.

(٨) بدوي، ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، مرجع سابق، الصفحات ١٣٤ – ١٣٦.

متفتح ينعمون بالسلام وبالتالي يجب عليها احترام حقوق الانسان وحرياته[١]، وفولتير الذي نصَّب نفسه مدافعاً عن الحقوق والحريات الفردية قائلاً بأن للإنسان حقوقاً أساسية يلزم لتحقيقها مشاركة الشعب في السلطة ودعا إلى تحقيق الحرية بمظهريها المدني والسياسي لارتباطهما بعضهما بعضاً ارتباطاً وثيقاً[٢]، وتوماس مور الخيالي الذي دعا إلى اقامة مدينة فاضلة يسودها العدل والفضيلة وتعم فيها المساواة الكاملة وتتحقق فيها العدالة الاجتماعية ويشارك فيها الشعب المتمتع بالكرامة الانسانية في الحكم[٣]، وجون لوك الذي آمن بنظرية العقد الاجتماعي وبحقوق الأفراد وحرياتهم الطبيعية التي يتنازلون بموجب العقد الاجتماعي عن جزء منها فقط وبحيث يتم منحهم حقوقاً مدنية مساوية لهذا الجزء مُقراً للشعب بحقه في مقاومة الطغيان مؤكداً بأن الحكم لن يكون مشروعاً بالمرة ما لم يقم على رضاء الشعب[٤]، ومونتسكيو الذي نادى بوجوب تمتع الناس بالحرية وبضرورة تحقيق العدالة والمساواة فيما بينهم وأباح لهم الثورة ضد الظلم والاستبداد والفساد وطالب بمشاركة الشعب في الحكم[٥]، وثيودور بيز القائل بجرأة أن الشعب لم يخلق من أجل خدمة الحاكم بل إن العكس هو الصحيح إذ أن الحاكم هو الذي وجد من أجل خدمة الشعب ورعاية أموره وتحقيق أهدافه وأباح الثورة ضد الطغاة بل وقتلهم أيضاً لأن الدولة فوق مصالحهم[٦]، وزونجيل المؤيد للديمقراطية الشعبية والداعي إلى رفض الظلم والاستبداد والفساد وإقامة حكم صالح أساسه الحرية والمساواة ورائده تحقيق الخير والمصلحة العامة[٧]، وجان جاك روسو الذي أشاد بالحرية متسائلاً لقد ولد الإنسان حراً ومع ذلك نراه اليوم مكبلاً بالقيود في كل مكان فما سر هذا التحول؟ وآمن بنظرية العقد الاجتماعي وطالب بمنح الناس حقوقاً مدنية وحريات عامة وإخضاعهم لواجبات بمقتضى نظريته الشهيرة في السيادة الإرادة العامة[٨]، وأخيراً عمانوئيل كانت الذي نادى بالمساواة بين الناس باعتبارهم قد ولدوا احراراً متساويين بصورة أصيلة طبيعية واعتبر بأن الأمة هي مصدر السلطات وبأن القانون يعبر عن ارادتها[٩].

ويرى الدكتور منصور العواملة بأنه قد برز في هذه الحقبة التاريخية نمط جديد من الصراع فيما بين الشعب والسلطة الحاكمة أطلق عليه مسمى الصراع الواعي من قبل الشعب ضد السلطان المطلق للحكام الذين تحكموا بالدولة ومقدراتها ونصَّبوا انفسهم مكان الدولة وادعى بعضهم بأنه الدولة ذاتها، الأمر الذي أدى ألى انتشار الفساد والانحراف في استعمال السلطة لتحقيق المصالح الشخصية بدلاً من المصلحة العامة، ومع ذلك تم الاعتراف فيها بحقوق الانسان وحرياته العامة وسيادة القانون بفعل التضحيات التي بذلتها الشعوب ونداءات الفلاسفة والمفكرين ومطالبات رجال السياسة والقانون[١٠].

وقد كان لهذه الأفكار أثر كبير على المجتمعات الأوروبية والأمريكية على حد سواء حيث انتشرت الثورات ضد الاستعمار والظلم والاستبداد، ومن أهم المواثيق التي صدرت تبعاً لذلك

---

(١) العواملة، منصور، مرجع سابق، الصفحتان ١٦٤ و ١٦٥.
(٢) الخشاب، مصطفى، مرجع سابق، صفحة ٤٣٣، و العواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ١٦٥.
(٣) الخشاب، مصطفى، مرجع سابق، الصفحتان ٣٥١ و ٣٥٢.
(٤) بدوي، ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، مرجع سابق، الصفحات ١٤٨ – ١٥٦.
(٥) العواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ١٦٦.
(٦) الخشاب، مصطفى، مرجع سابق، صفحة ٣٣١.
(٧) الخشاب، مصطفى، مرجع سابق، صفحة ٣٢٣.
(٨) بدوي، ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، مرجع سابق، الصفحات ١٦٣ – ١٧١.
(٩) العواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ١٦٧.
(١٠) العواملة، منصور، مرجع سابق، الصفحتان ١٧٤ و ١٧٥.

عريضة حقوق الإنسان في انجلترا عام ١٦٢٨ وتبعتها بشرعة حقوق الإنسان عام ١٦٨٨، وإعلان الاستقلال الأمريكي عام ١٧٧٦ الذي تضمن الحقوق والحريات الأساسية للشعب الأمريكي والذي تم تعديله عدة مرات فيما بعد اقراراً لمزيد من الحقوق والحريات العامة وضماناً لها، وإعلان حقوق الإنسان والمواطن في فرنسا عام ١٧٨٩ والذي أضحى مقدمة للدستور الفرنسي الأول عام ١٧٩١.

الفرع الخامس: الحريات العامة في العصر الحديث

شهد العصر الحديث إقرار عدد كبير من حقوق الإنسان وحرياته العامة، وانتشرت المواثيق الدولية والإقليمية والمحلية الخاصة بها، والتي بشرت – نظرياً على الأقل – بعهد مشرق تصان فيه حقوق الإنسان وتتحقق فيه الممارسة الفعلية لحرياته العامة. وقد تميز هذا العصر بوجود اتجاهين فكريين عامين أولهما هو الاتجاه الجماعي الذي يضم كلاً من التوجه المثالي الذي بالغ في تعظيم الدولة على حساب حقوق الأفراد وحرياتهم والتوجه الاشتراكي الذي دعا إلى صهر الفرد في الدولة ومحاربة الملكية الفردية، وثانيهما هو الاتجاه الفردي الحر الذي طالب بعدم تدخل الدولة في شؤون الأفراد الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وإطلاق الحقوق الفردية، ويمكن رد الاتجاه الأول إلى أفكار جان جاك روسو في حين يمكن رد الاتجاه الثاني إلى أفكار جون لوك [١].

ومن أهم المفكرين الذين ظهروا في هذا العصر هيجل الذي وإن اعترف بحرية الإرادة الفردية إلا أنه رأى بأنها إرادة ضعيفة وبالتالي لا بد لها من الانصهار في الإرادة العامة التي تمثل روح الأمة، وبأن الدولة هي التي تملك هذه الإرادة العامة والتي يمارسها الحاكم، ومن ثم لا بد للأفراد من اطاعته والخضوع له، ويرى بأن الدولة هي الحرية بوصفها الهدف المطلق وأن قيمة الإنسان لا تكون إلا بفضل الدولة والذي لا يشعر بحقيقته الروحية إلا من خلال العادات والتقاليد والحياة الأخلاقية والقانونية للدولة، فالحرية إذن في نظر هيجل هي حرية الدولة وبالتالي لا يحقق الفرد ذاته إلا داخلها، ويتم ذلك عن طريق فرض القيود على الأفراد كي يندمجوا في الدولة، وبمعنى آخر تعني الحرية عند هيجل انصهار الفرد في الدولة والخضوع لها بصورة مطلقة لأن الدولة أسمى من الفرد، وبالتالي فالحرية عنده لا تعني حرية الفرد بالمعنى الليبرالي إنما تعني تقييد سلطة الأفراد بواسطة الدولة وخدمتهم لها، لأن الدولة تمثل الحرية الرشيدة والعقلانية، وبعبارة أخرى فإن هيجل ينفي وجود الحريات الفردية[٢].

في حين يرى بوازانكيه بأن الإرادة العامة تتمثل في كل من المجتمع والدولة والقانون، وبأن سلطة الحكم لا بد لها وأن تكون مستندة إلى إرادة الأمة، ومن ثم لا بد من وجود حقوق وحريات عامة يتمتع بها الأفراد في الدولة من جهة ومن جهة أخرى وجود واجبات والتزامات عامة يقومون بها تجاه الدولة والمجتمع، ويقول بأن عدم احترام هذه الحقوق والحريات العامة من قبل الدولة أو عدم قيام الأفراد بواجباتهم والتزاماتهم تجاه الدولة يؤدي إلى انقسام الدولة على ذاتها وحدوث التمرد داخلها[٣].

بينما اعتلى كارل ماركس صهوة جواد الاشتراكية العلمية، واتى بنظريته الاقتصادية الخاصة القائمة على المادية التاريخية، والتي تقول بأن النظام الاجتماعي القائم في عصر ما ليس سوى نتيجة للحالة الاقتصادية السائدة فيه، وبأن التقلبات المختلفة التي تصيب هذا النظام يمكن ردها جميعها إلى سبب واحد هو كفاح الطبقات الاجتماعية بغية تحسين حالتها المادية، وبأن نظام الانتاج في العصر الحالي لا يتماشى مع نظام الملكية الفردية كونه لم يعد فردياً بل أضحى اشتراكياً أي يشترك فيه الأفراد وبالتالي لا بد وأن الملكية أيضاً اشتراكية، ومن ثم فإن

---

(١) العواملة، منصور، مرجع سابق، الصفحتان ١٧٧ و ١٧٨.
(٢) اسماعيل، فضل الله محمد، مرجع سابق، الصفحات ٤٣٣ – ٤٣٨.
(٣) العواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ١٧٩.

سيادة الشعب لن تتحقق إلا عن طريق السيطرة على قوى الانتاج العامة وتملكها ونبذ الملكية الخاصة ومحاربتها، وبأن رفع الظلم ودفع الفساد لن يتحققا إلا بإلغاء الإقطاع وإنهاء حكم الطبقة الإقطاعية الرأسمالية ومنح الحكم لطبقة العمال الكادحين (البروليتاريا) التي عانت طويلاً في ظل حكمهم، والحرص على مبادئ الديمقراطية الصحيحة التي تتمثل في اجراء الانتخابات الشعبية المباشرة وتعميم التعليم وإرساء العلاقات بين السلطات الثلاث الحاكمة على أسس دستورية سليمة، ويرى ماركس بأن الجنس البشري بفضل الاشتراكية سوف ينتقل ويرتقي من مملكة الضرورة إلى مملكة الحرية وبذلك تتاح للفرد الفرصة كي يحقق ذاته ويتقدم بصورة حرة من كافة النواحي العقلية والاجتماعية لأن الغرض الأسمى عند ماركس هو خلق مجتمع غايته السياسية تحقيق التقدم الحر الكامل لكل فرد من أفراده(١).

أما جون ستيوارت ميل الذي أخذ على نفسه عاتق الدفاع عن الحريات العامة، فقد أكد على أن الفرد وحده يجب أن يكون الحكم النهائي الوحيد لجميع ما يقوم به من أعمال، وبأن تقدير السعادة يجب أن يكون تقديراً نسبياً ولذلك فإنها يجب أن تكون كيفية لا كمية أي اختيار نوع من السعادة من عدة أنواع، كما ذهب إلى خطأ الاعتقاد السائد بأن وضع السلطة بيد الشعب بموجب الدستور يعد بذاته ضماناً كافياً لحريات الأفراد لأن هذا الأمر وحده يخلو من النص على الضمانات والاحتياطات الكافية اللازمة لصيانة حريات الشعب، ولذلك يرى بأن الوسيلة المثلى لاحترام هذه الحريات، وللحد من سلطة الحاكم تجاهها كي لا يقضي على شخصية الفرد عن طريق القضاء على حرياته التي تعتبر لازمة وضرورية لرقيه الحضاري وتطوره وإعطائه الشخصية المستقلة، وأيضاً لحماية الأقلية من استبداد الأغلبية، تكمن فقط في منح السيادة المطلقة للفرد على نفسه وعلى جسمه وعلى عقله(٢).

في حين أكد ديجي بأن للأفراد حقوق وحريات عامة وبالمقابل عليهم واجبات والتزامات، لكنة يرى بأن هذه الحقوق والحريات ليست طبيعية إنما هي مدنية يستمدها الفرد من قاعدة أطلق عليهما مسمى قاعدة التضامن والتي تفرض عليه واجبات والتزامات نحو هذا التضامن، وبأنه يتوجب على الدولة رعاية هذا التضامن وتمكين الأفراد من دعمه كونهم مساهمين أساسيين في هذا التضامن، لأن الفرد لا يمكنه العيش دون هذا العمل الذي يمكِّنه من تنمية شخصيته، ومن ثم فإن الحرية بنظره مقيدة بقاعدة التضامن ومثلها الملكية لأنهما ذات وظيفة اجتماعية وبالتالي لا يجوز استعمالهما في غير ما يحقق التضامن(٣).

ونشير أخيراً إلى بنتام الذي امتاز بالواقعية ورأى بأن المبدأ الأساسي الذي يجب أن يسير عليه المجتمع هو تحقيق أكبر قدر من السعادة لأكبر عدد من أفراده، وبأنه من العبث أن نتكلم عن سعادة المجتمع دون أن نفهم أولاً سعادة الفرد، ومن ثم فإن الحكومة الصالحة هي التي تعمل على تحقيق منفعة مواطنيها وسعادتهم بحيث تقوم بالأعمال التي توفر لهم الرضى والفرح وتتحاشى الأعمال التي تسبب الألم والضرر وهذا يتأتى عن طريق اشرافها على العلاقات التي تربط أفراد المجتمع وتنظيمها بالشكل الذي يؤدي إلى تحقيق سعادتهم، وهذا الأمر يقتضي بالضرورة تقييد حرية الجميع بمقتضى تشريع عادل يوازن بين ما يحققه من فرح وألم وترجيح كفة الفرح باعتبار أن غرض التشريع هو تحقيق أقصى قدر من الفرح لأكبر عدد ممكن من الأفراد في المجتمع(٤).

---

(١) الخشاب، مصطفى، مرجع سابق، الصفحات ٥٣٣ – ٥٤٠.

(٢) غالي، بطرس بطرس وعيسى، محمود خيري، (١٩٧٤)، المدخل في علم السياسة، الطبعة الرابعة، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، الصفحات ٣٠٤ – ٣٠٨.

(٣) العواملة، منصور، مرجع سابق، الصفحتان ١٨١ و ١٨٢.

(٤) الخشاب، مصطفى، مرجع سابق، الصفحات ٥٠٣ – ٥٠٥.

الفرع السادس: الحريات العامة في المواثيق الدولية والإقليمية

كان اندلاع الحرب العالمية الأولى بمثابة الكارثة التي هزت جميع الدول دون استثناء كونها لم تدر في مخيلة الكثيرين امكانية نشوء حرب عالمية كبيرة بين كثير من دول العالم، وقد أفضت تلك الحرب إلى تراجع دول وأفول أخرى وتقدم ثالثة ورقيها، ولكن الحقيقة الوحيدة المؤكدة كانت ملايين الضحايا الذين قتلوا والملايين الأخرى الذين جرحوا وعشرات الملايين الذين هجروا، وحقوق الإنسان وحرياته التي أهدرت بصورة بشعة لا يقبلها عقل ولا ومنطق، فحاولت الدول المنتصرة في تلك الحرب انشاء كيان دولي جامع للدول بغية منع تكرار حدوث حرب عالمية أخرى في المستقبل فتم انشاء عصبة الأمم لهذا الغرض.

ولكن للأسف لم تنجح عصبة الأمم في القيام بمهامها إذ دخل العالم بعد أقل من عشرين عاماً على انشائها في أتون حرب عالمية ثانية مدمرة قتل فيها أكثر من عشرين مليون انسان وجرح أكثر من ضعفي هذا العدد، وأصيبت فيها حقوق الإنسان وحرياته في مقتل، ودمرت الكثير من الدول، فنشأت بذرة انشاء منظمة دولية عالمية تأخذ على عاتقها حفظ السلم والأمن الدوليين وحماية حقوق الإنسان وحرياته، فتم انشاء منظمة الأمم المتحدة عام ١٩٤٥ من قبل ٥٤ دولة ثم انضمت إليها لاحقاً كل دول العالم تقريباً.

كما نشأت أيضاً منظمات إقليمية تهدف إلى حفظ السلم والأمن في إقليم معين أو منطقة جغرافية معينة، وحماية حقوق الإنسان وحرياته في الدول المنضمة تحت لوائها.

وقد صدرت عن منظمة الأمم المتحدة وهذه المنظمات الإقليمية اعلانات ومواثيق لحقوق الإنسان وحرياته العامة، نذكر فيما يلي أهمها:

أولاً: في المواثيق الدولية:

١- **ميثاق الأمم المتحدة:** وتحديداً المادتين ٥٥ و ٥٦ منه واللتان نصتا على ما يلي:

المادة ٥٥ " رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية وودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالمساواة في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، تعمل الأمم المتحدة على:

أ-...

ب-...

ج- أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفريق بين الرجال والنساء، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً "

المادة ٥٦ " يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة الخامسة والخمسين "

وظاهر من النصين المتقدمين بأنهما لم يكتفيا بحَث الدول الأعضاء على احترام حقوق الإنسان وحرياته العامة وتطبيقها على الجميع بشكل متساوي ووضع النصوص القانونية اللازمة لذلك، إنما تجاوزاه إلى محاولة إلزام هذه الدول بتحقيق ذلك على أرض الواقع فعلاً وحقيقة وهذا هو الأهم[١].

---

(١) يشير استاذنا الدكتور غسان الجندي إلى أنه قد ثار جدل قانوني حول القيمة القانونية لهاتين المادتين وظهر استقطاب بهذا الصدد بين فقهاء القانون الدولي حيث ذهب فريق أول كالفقيهين كلسن وسوهان إلى القول بانتفاء أي قيمة قانونية لهما وبأنهما لا تستطيعان فرض واجبات والتزامات على الدول لأن مفاهيم حقوق الإنسان يكتنفها الغموض، في حين ذهب الفريق الثاني كالفقيهين جوسب ولوثرباخت إلى خلاف ذلك وأكدا على وجود قيمة قانونية ملزمة لهما للدول، وبأن هذا الجدل قد تم حسمه لصالح الرأي الثاني القائل بالإلزامية لا سيما في ظل الرأي الاستشاري الصادر عن محكمة العدل الدولية عام ١٩٧١ في مسألة الوجود القانوني لجنوب افريقيا في اقليم ناميبيا. يراجع، الجندي، غسان هشام، (٢٠١٢)، الراحة والريحان في القانون الدولي لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، الصفحتان ١٣ و ١٤.

٢- **الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:** صدر هذا الإعلان عام ١٩٤٨ عن الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة في ثلاثين مادة مؤكداً في ديباجته على وجوب احترام الكرامة الإنسانية للإنسان بصفته عضواً في الأسرة البشرية، وبحقوقهم المتساوية الثابتة التي هي أساس الحرية والعدل والسلام في العالم، ولم يكتف الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بوضع حد أدنى مشترك لاحترام حقوق الإنسان وحرياته، إنما تجاوزه إلى محاولة وضع معايير عالمية تمثل الأهداف التي ينبغي على شعوب العالم ودوله المختلفة السعي إلى تحقيقها في هذا المضمار.

ومن أهم ما ورد فيه من مواد، المادة الأولى التي أكدت على أنه " يولد جميع الناس أحراراً متساوين في الكرامة والحقوق..."، والمادة الثانية التي نصت على أنه " لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان دون أي تمييز، مثلاً من حيث الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو البلاد أو أي وضع آخر، ودون أي تفرقة بين الرجال والنساء.. "، والمادة الثالثة التي قضت بأنه " لكل فرد الحق في الحياة والحرية وسلامة شخصه "، والمادة التاسعة عشر التي نصت على أنه " لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير.. "، وأخيراً المادة الثلاثون التي قضت بأنه " ليس في هذا الإعلان نص يجوز تأويله على أنه يخول لدولة أو جماعة أو فرد أي حق في القيام بنشاط أو تأدية عمل يهدف إلى هدم الحقوق والحريات الواردة فيه ".

٣- **العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والبروتوكولين الملحقين به:** صدر العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية عن الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة عام ١٩٦٦ في ثلاثة وخمسين مادة، وقد أكد في ديباجته على أن الإقرار بما لجميع أعضاء الأسرة البشرية من كرامة أصيلة فيهم، ومن حقوق متساوية ثابتة، يشكل وفقاً للمبادئ المعلنة في ميثاق الأمم المتحدة، أساس الحرية والعدل والسلام في العالم، وبأن هذه الحقوق تنبثق من كرامة الإنسان الأصيلة فيه، في حين أكد في المادة ١/٢ منه على أنه " تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في اقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو غير ذلك من الأسباب "، بينما أكد في المادة ٢/٢ منه على ما يلي " تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلاً إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقاً لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضرورياً لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية "، وأعاد التأكيد في المادة ٣ منه على تعهد الدول الأطراف فيه بكفالة تساوي الرجال والنساء في حق التمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها في متنه، وأخيراً منع في المادة ١/٥ منه تأويل أي نص فيه على نحو يفيد انطواءه على أي حق لأي دولة أو جماعة أو شخص بمباشرة أي نشاط أو القيام بأي عمل يهدف إلى اهدار أي من الحقوق أو الحريات المعترف بها فيه أو إلى فرض قيود على ممارستها أوسع من تلك المنصوص عليها في متنه.

ومن أهم الحقوق والحريات التي وردت في هذا العهد الحق في الحياة واعتبر الحرمان منها جريمة من جرائم الإبادة الجماعية، ومنع التعذيب والمعاملة غير الإنسانية وإجراء التجارب الطبية والعلمية على أحد دون رضاه الحر، وحظر الرق وتجارته والعبودية والسخرة والعمل الإلزامي، وحق كل فرد في الحرية والأمان على شخصه ومنع التوقيف والاعتقال التعسفي، وحرية التنقل واختيار مكان الإقامة داخل الدولة، والمساواة بين الجميع أمام القضاء وكفالة حق الدفاع، واحترام خصوصية الأفراد، وحرية الفكر والوجدان والدين، وحرية الرأي والتعبير، وحرية الاجتماع والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات والنقابات والانضمام إليها، وحماية الأسرة والمرأة والطفل، وحق المشاركة في إدارة الشؤون العامة والانتخاب بانتخابات حرة ونزيهة.

كما صدر تبعاً لهذا العهد بروتوكولين اختياريين ألحقا به، الأول هو البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد بشأن تقديم شكاوى من قبل الأفراد لعام ١٩٦٦، ويهدف هذا البروتوكول إلى تعزيز مقاصد العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وتيسير تنفيذ أحكامه، وتمكين اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المنشأة بموجب أحكام الجزء الرابع من العهد من استلام ونظر الرسائل المرسلة إليها من قبل الأفراد الذين يدعون أنهم ضحايا أي انتهاك لأي حق من الحقوق المقررة في العهد [1]. والثاني هو البروتوكول الاختياري الثاني الملحق بالعهد بهدف العمل على إلغاء عقوبة الإعدام لعام ١٩٨٩، وظاهر من عنوانه بأنه قد تم ابرامه بغرض حض الدول المختلفة وتشجيعها على إلغاء عقوبة الاعدام عن طريق الانضمام إليه لما في ذلك من اسهام في تعزيز الكرامة الإنسانية والتطور التدريجي لحقوق الإنسان.

٤- **العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:** صدر هذا العهد أيضاً عن الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة عام ١٩٦٦ في إحدى وثلاثين مادة، وقد أقر في ديباجته كسابقه على أن الكرامة الأصيلة لجميع أعضاء الأسرة البشرية والحقوق المتساوية الثابتة لهم، يشكلان أساس الحرية والعدل والسلام في العالم، وبأن هذه الحقوق تنبثق من كرامة الإنسان الأصيلة فيه، بينما أكد في المادة ١/٢ منه على أنه " تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، لا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية "، في حين نص في المادة ٢/٢ والمادة ٣ منه على تعهد الدول الأعضاء بضمان ممارسة الأفراد للحقوق الواردة فيه دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي أو الأصل أو الوضع الاجتماعي أو غيرها من الأسباب، ومن ثم حذر في المادة ١/٥ منه تأويل أي نص فيه على نحو يفيد انطواءه على أي حق لأي دولة أو جماعة أو شخص بالقيام بأي فعل يهدف أو يؤدي إلى اهدار أي من الحقوق والحريات الواردة فيه أو فرض قيود على ممارستها أوسع من تلك المنصوص عليها في متنه.

ومن أهم الحقوق والحريات التي وردت في هذا العهد الحق في العمل بحرية وعدالة وبظروف صحية سليمة وبما يضمن العيش الكريم للعامل وأسرته، والحق في تكوين النقابات وممارسة نشاطاتها بحرية، والحق في الضمان الاجتماعي، وحماية الأسرة والنساء والأطفال والمراهقين، وحق المواطنين في العيش الكريم اللائق، وحق كل انسان في الصحة الجسمانية والعقلية، والحق في التربية والتعليم وتوجيههما نحو الانماء الكامل للشخصية الإنسانية والحس بكرامتها وتوطيد احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وحق الأفراد بالمشاركة في الحياة الثقافية والتقدم العلمي وحماية انتاجهم الابداعي الأدبي والعلمي والفني مادياً ومعنوياً.

٥- **إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان:** صدر هذا الإعلان عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٩٩٨/١٢/١٠، ويتعلق بحق ومسؤولية الدول والأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، وقد تم التأكيد في ديباجته على أهمية مراعاة مقاصد ومبادىء ميثاق الأمم المتحدة من أجل تعزيز وحماية كافة حقوق الإنسان والحريات الأساسية لجميع الأشخاص في جميع بلدان العالم، فضلاً عن تأكيدها من جديد على أهمية الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان باعتبارهما عناصر أساسية في الجهود الدولية المبذولة لتقرير الاحترام العالمي لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، كما أكدت على ضرورة قيام جميع أعضاء المجتمع الدولي

---

(١) لا بد لنا من الإشارة في هذا الصدد إلى أن الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة قد قررت في عام ٢٠٠٦ تأسيس وإنشاء مجلس لحقوق الإنسان يكون تابعاً لها مباشرة، وقد حل هذا المجلس محل لجنة حقوق الإنسان.

بالوفاء بالتزاماتهم بتقرير وتشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية دون تمييز من أي نوع.

وقد تضمن هذا الإعلان ٢٠ مادة انصبت على تعزيز حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية على الصعيدين الوطني والدولي.

ثانياً: في المواثيق الإقليمية:

١- **الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والبروتوكولات الملحقة بها:** تم إبرام هذه الاتفاقية عام ١٩٥٠ تكريساً لحقوق الإنسان وحرياته العامة في أوروبا، ويحق للدول الأوروبية الأعضاء في مجلس أوروبا فقط الانضمام إليها دون غيرها من الدول، وقد بلغ إجمالي عدد الدول الأوروبية التي انضمت إليها ٤٦ دولة، وقد امتازت هذه الاتفاقية بكثرة وتنوع البروتوكولات الملحقة بها إذ وصل عددها إلى ١٤، وذلك بقصد إضافة بعض الأحكام إليها أو الإقرار بمزيد من الحقوق والحريات، كالبروتوكول الأول والبروتوكول الرابع، أو تعديل بعض موادها كالبروتوكولين الثالث والرابع، أو منح المحكمة الأوروبية صلاحيات إضافية كالبروتوكول الثاني، أو الغاء عقوبة الاعدام كالبروتوكول السادس والبروتوكول الثالث عشر الذي ألغى عقوبة الاعدام في كل الأوقات بما فيها زمن الحرب، أو إدخال تعديلات جذرية على آلية الاتفاقية كالبروتوكول الحادي عشر(١).

ومن أهم ما تميزت به هذه الاتفاقية والبروتوكولات الملحقة بها هو سماحها للأفراد باللجوء إلى الآليات التي وضعتها لحماية حقوق الإنسان وحرياته العامة، حيث تم السماح للأفراد بتقديم شكاوى ضد الدول الأعضاء إلى اللجنة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والتي تقوم بإحالة هذه الشكوى إلى المحكمة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان متى وجدت أنها شكوى محقة، ومن ثم تطور الأمر إلى سماح اللجنة للمشتكي بإدراج الحجج والأسانيد التي استند إليها في شكواه المقدمة إليها في التقرير الذي سترفعه اللجنة إلى المحكمة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان، ثم تطور الأمر مرة أخرى نحو تأمين حق الفرد في التقاضي أمام المحكمة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان بقيام المحكمة عام ١٩٨٣ بتعديل نظامها الداخلي والسماح للفرد أو من يمثله بالحضور والمثول أمام المحكمة باعتباره صديقاً للعدالة، وأخيراً تم في عام ١٩٩٤ إبرام البروتوكول الحادي عشر الملحق بالاتفاقية والذي سمح للأفراد بتقديم الشكاوى الفردية ضد الدول حتى ولو لم تعترف الدول المشتكى عليها باختصاص المحكمة بموجب تصريح اختياري(٢).

٢- **الميثاق الاجتماعي الأوروبي:** تم التوقيع على هذا الميثاق في مدينة توران بايطاليا عام ١٩٦١، في حين تم اعتماد ميثاق اجتماعي أوروبي معدل له في مدينة ستراسبورغ بفرنسا عام ١٩٩٩، وقد كُرس هذا الميثاق لإقرار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها، الأمر الذي يجعله متمماً ومكملاً للاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والتي عنيت بتقرير الحقوق المدنية والسياسية وحمايتها، وتم إبرام عدد من البروتوكولات الملحقة به بلغ عددها ثلاثة هي بروتوكول ستراسبورغ عام ١٩٨٨ وبروتوكول توران عام ١٩٩١ وبروتوكول ستراسبورغ عام ١٩٩٥(٣).

٣- **معاهدة هلسنكي للأمن والتعاون في أوروبا:** وقعت هذه المعاهدة في هلسنكي عاصمة فنلندا بتاريخ ١٩٧٥/٠٨/٠١، وقد افتقرت هذه المعاهدة إلى وجود أية عقوبات يتم فرضها في حال مخالفة أحكامها الأمر الذي أدى إلى اعتبارها من قبل البعض بمثابة إعلان نوايا، وقد أكدت هذه الاتفاقية على وجوب الحفاظ على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ومن ضمنها حريات الرأي والتعبير ومشتملاتها، وقد تطور الأمر في مؤتمر باريس المنعقد عام ١٩٩٠ للدول

---

(١) الميداني، محمد أمين، (٢٠٠٩)، النظام الأوروبي لحماية حقوق الإنسان، الطبعة الثالثة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، الصفحتان ٤٣ و ٤٤، والجندي، غسان هشام، مرجع سابق، الصفحتان ٣٤ و ٣٥.

(٢) الجندي، غسان هشام، مرجع سابق، الصفحتان ٣٥ و ٣٦.

(٣) الميداني، محمد أمين، مرجع سابق، الصفحتان ١٥٥ و ١٥٦.

الأطراف فيها وذلك من خلال التوقيع على ميثاق باريس من أجل أوروبا جديدة بتاريخ ١٩٩٠/١١/٢١، والذي أولى عناية خاصة بحقوق الإنسان وحرياته، كما صدرت عن المؤتمر وثيقة تكميلية حول آلية تطبيق الميثاق ومن ضمنها انشاء مجلس وزراء خارجية للدول الأعضاء ولجنة كبار الموظفين والخبراء وغيرها، وفي أواخر عام ١٩٩٤ وأثناء انعقاد مؤتمر بودابست تقرر انشاء منظمة التعاون والأمن في أوروبا من الدول الأعضاء في المؤتمر يكون مقرها فيينا، وتضم المنظمة ٥٥ عضواً من الدول الأوروبية إضافة إلى أمريكا وكندا، ويظهر من خلال الآليات المعتمدة في ميثاق باريس والاجتماعات اللاحقة لا سيما اجتماع موسكو عام ١٩٩١ بأنها قد أخرجت موضوعات حقوق الإنسان من الشؤون الداخلية للدول إلى اعتبارها من الالتزامات الدولية[١].

٤- **الاتفاقية الأمريكية اللاتينية لحماية حقوق الإنسان:** تم إبرام هذه الاتفاقية ضمن مؤتمر دولي عقدته منظمة الدول الأمريكية في كوستاريكا عام ١٩٦٩، وقد كرست هذه الاتفاقية الحقوق والحريات المدنية والسياسية دون الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الأمر الذي استلزم ابرام بروتوكولات ملحقة بها، ومن أهمها بروتوكول سان سلفادور لعام ١٩٨٨ والذي كرس الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبروتوكول الغاء عقوبة الاعدام عام ١٩٩٠[٢]، كما تضمنت هذه الاتفاقية نصوصاً تتضمن آليات لحماية حقوق الإنسان في الدول المنضمة إليها وذلك عن طريق انشاء أجهزة لذلك الغرض وتبيان سلطاتها واختصاصاتها من قبيل اللجنة الأمريكية لحماية حقوق الإنسان والمحكمة الأمريكية لحماية حقوق الإنسان[٣].

٥- **الاتفاقية الإفريقية لحماية حقوق الإنسان والشعوب:** أبرمت هذه الاتفاقية عام ١٩٨١، وقد الزمت هذه الاتفاقية في مادتها الأولى الدول الأعضاء بالاعتراف بالحقوق والحريات والواجبات الواردة فيها وباتخاذ كافة الإجراءات التشريعية وغير التشريعية اللازمة لتطبيقها، وتم النص بموجبها على انشاء اللجنة الافريقية لحماية حقوق الإنسان كآلية لحماية الحقوق والحريات العامة الواردة فيها وضمان ممارستها، وتم لاحقاً ابرام بروتوكول منفصل سرى مفعوله عام ٢٠٠٤ تضمن النص على انشاء المحكمة الافريقية لحماية حقوق الإنسان. وقد تميزت هذه الاتفاقية بأمور أربعة: أولها نصها على واجبات فردية يتوجب على الأفراد القيام بها نحو الأسرة ونحو الوالدين ونحو المجتمع ونحو الدولة وسائر المجموعات المعترف بها شرعاً بل ونحو المجتمع الدولي أيضاً، وثانيها اختلاف قائمة الحقوق والحريات العامة الواردة فيها عن تلك التي تم التركيز عليها في كل من الاتفاقيتين الأوروبية والأمريكية اللاتينية لحماية حقوق الإنسان، حيث لم تكتف هذه الاتفاقية بتناول حقوق الإنسان وحرياته إنما امتدت لتشمل أيضاً حقوق الشعوب كحق الشعوب في الوجود وفي التخلص من الاستعمار وفي التصرف بمواردها الأولية ومصادرها الطبيعية وحقها في العيش بسلام، وثالثها أن هذه الاتفاقية قد عالجت حقوق الإنسان وحرياته العامة كافة بين دفيتها حيث تناولت الحقوق والحريات المدنية والسياسية من جهة وتضمنت من جهة أخرى الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ورابعها تأكيد هذه الاتفاقية على عدد من حقوق الجيل الثالث كالحق في التنمية والسلام والعيش في بيئة نظيفة[٤].

---

(١) عمار، رامز محمد، ومكي، نعمت عبد الله، مرجع سابق، الصفحات ١٣٢ – ١٣٧.
(٢) الجندي، غسان هشام، مرجع سابق، صفحة ٤٢.
(٣) العواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ٢٦٤.
(٤) الجندي، غسان هشام، مرجع سابق، الصفحتان ٤٣ – ٤٤.

القيمة القانونية لإعلانات الحقوق والحريات العامة

في نهاية هذا المطلب، يتبادر إلى الذهن سؤال مشروع على قدر كبير من الأهمية هو، أما وقد ذكرنا عدداً من إعلانات الحقوق والحريات العامة ضمن فروع هذا المطلب، فما هي القيمة القانونية لمثل هذه الإعلانات؟

تباينت آراء واجتهادات فقهاء القانون الدستوري في الإجابة على هذا السؤال إلى آراء واجتهادات شتى، وثار جدل كبير فيما بينهم حول هذه القيمة القانونية، ويمكن رد الاتجاهات والمناحي التي ذهبوا إليها إلى ثلاثة آراء رئيسية:

الاتجاه الأول: ينكر هذا الاتجاه الأول وجود أي قيمة دستورية أو قانونية لإعلانات الحقوق، ويرى بأنها لا تعدو كونها مجرد آمال وطموحات ومبادئ فلسفية وأخلاقية عامة، وبالتالي فإنها تخلو من أي قيمة قانونية ملزمة إنما تقتصر قيمتها على القيمة الأدبية والأخلاقية فقط، وبذلك فإنها تخرج من السلم القانوني للدولة ولا تفرض أي التزامات أو واجبات قانونية على السلطات العامة في الدولة(١)، ولا يلتزم القاضي بتطبيق نصوصها لأنها تتجرد من صفة الالزام التي تتمتع بها القواعد القانونية، ومن أنصار هذا الاتجاه الفقهاء ايسمان وكاريه دي مالبيرغ وجوليان لافارير الذي يروا بأن اعلانات الحقوق ليست سوى بيانات لمبادئ فلسفية وأخلاقية مأخوذة من القانون الطبيعي دونما أي قيمة قانونية أو الزام(٢).

وقد اعتنقت المحكمة الدستورية العليا المصرية هذا الاتجاه في أحد أحكامها الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٠٣/٠١، حيث ورد فيه:

" إن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠ من ديسمبر سنة ١٩٤٨ ووقعته مصر، لا يعدو أن يكون مجرد توصية غير ملزمة، وليست له قيمة المعاهدات الدولية المصدق عليها "(٣)

وهذا الرأي منتقد، إذ أن الجهة التي تقوم بوضع وصياغة اعلانات الحقوق والحريات العامة سواء الداخلية أم الدولية لا تقوم بوضع فتاوى أو آراء أو بيانات أخلاقية وفلسفية عامة مجردة خالية من أي قيمة قانونية، إنما تقوم في الحقيقة بوضع قواعد قانونية وبالتالي يتوجب أن تتمتع بما تتمتع به القواعد القانونية من احترام وإلزام(٤).

ويبدو بأن الدكتور نعمان الخطيب يؤيد هذا الرأي – ولكن تبعاً لوجهة نظر خاصة به وفقاً لتحليله الخاص – إذ يرى بأن القيمة القانونية لإعلانات الحقوق ومرتبتها القانونية ضمن السلم القانوني في الدولة تتحدد بناءً على عدة معايير وثوابت، فقد يكون السبب دستورياً عندما يتضمن الدستور نصاً يقضي بموجبه باعتبار هذه الاعلانات جزءاً لا يتجزأ منه، كذلك يمكن أن يكون السبب دستورياً جزئياً ويتم ذلك حينما يتضمن الدستور نصاً يمنح بموجبه بعض السلطات في الدولة الحق بإتباع اجراءات معينة للتصديق على هذه الاعلانات، وعندها فإن أي سلطة تُعطى هذا الحق في التصديق على هذه الاعلانات إنما هي التي تضفي عليها الوصف القانوني وترتب لها القيمة القانونية التي تستحقها، وبالتالي فإن جميع اعلانات الحقوق التي لا تقترن بإجراء

---

(١) حسن، محمد قدري، (٢٠١١)، القانون الدستوري مع شرح للنظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، الشارقة: الآفاق المشرقة ناشرون، صفحة ٩٠.

(٢) هوريو، أندرية، (١٩٧٤)، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – الجزء الأول، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، صفحة ١٨٨، و سعيفان، أحمد سليم، (٢٠١٠)، الحريات العامة وحقوق الإنسان – الجزء الأول، الطبعة الأولى، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، صفحة ٢٧٣.

(٣) جمال الدين، سامي، (٢٠٠٥)، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية: منشأة المعارف، هامش صفحة ٤١٨.

(٤) شيحا، ابراهيم عبد العزيز، (١٩٨٣)، القانون الدستوري، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، صفحة ١٩٤.

مشروع ومحدد دستورياً يعطيها مرتبتها القانونية كجزء من النصوص الدستورية ذاتها، تبقى مجرد قاعدة فكرية معنوية قد تلتزم بها السلطات العامة أو لا تلتزم بها، في حين يبقى الدستور هو القاعدة القانونية التي تلتزم بها السلطات العامة في كل تصرفاتها وأعمالها[١].

وعلى الرغم من وجاهة رأي الدكتور نعمان، إلا أننا لا نستطيع التسليم به بالمطلق لا سيما قوله بأن أي سلطة تُعطى هذا الحق في التصديق على هذه الاعلانات إنما هي التي تضفي عليها الوصف القانوني وترتب لها القيمة القانونية التي تستحقها، ذلك أن هذه السلطة ليست هي الجهة التي تضفي على هذه الاعلانات وصفها القانوني كما أنها بالتأكيد ليست هي الجهة التي تحدد قيمتها القانونية، إنما الذي يقوم بالأمرين هو النص الدستوري الذي يحدد كيفية الانضمام إلى اعلان أو ميثاق أو معاهدة دولية ومنزلتها القانونية ودرجتها ضمن السلم القانوني في الدولة، وهو الأمر ذاته الذي يحدده الدستور أيضاً بالنسبة لإعلانات الحقوق المحلية الداخلية الخاصة بالدولة.

الاتجاه الثاني: يناقض هذا الاتجاه ما ذهب إليه الاتجاه الأول، ويرى بأن المبادئ والمثل العليا المنصوص عليها في اعلانات الحقوق تتضمن قيمة قانونية كبيرة ومهمة، وبالتالي تشكل عنصراً أساسياً من عناصر البناء القانوني في الدولة، وبذلك تفرض التزامات وواجبات قانونية على عاتق السلطات العامة في الدولة.

ولكن اختلف فقهاء هذا الاتجاه فيما بينهم حول الدرجة أو المرتبة القانونية التي تحتلها اعلانات الحقوق في السلم القانوني في الدولة، حيث ذهب فريق منهم إلى القول بأنها تتمتع بالمرتبة العليا وبأنها تسمو على الدستور ذاته كونها تتضمن الأسس والتوجيهات المعبرة عن الإرادة العليا للأمة والأسس والتوجيهات المعبرة عن إرادة الجماعة الدولية والمستقر في الضمير والوجدان العالمي، وبالتالي فهي تسمو على كل التشريعات بما فيها الدستور وتلتزم بها كافة السلطات العامة في الدولة[٢]، ومن أنصار هذا الرأي الفقيه الفرنسي ديجي الذي قسم القواعد القانونية إلى ثلاث درجات بحيث تأتي في الدرجة الأولى القواعد التي تضمنتها اعلانات الحقوق ومن ثم تأتي القواعد الدستورية في الدرجة الثانية وأخيراً الدرجة الثالثة التي تضم القوانين العادية[٣]، ولذلك تكون لإعلانات الحقوق قوة عليا بحيث لا تقيد المشرع العادي فحسب، إنما تقيد أيضاً المشرع الدستوري، وبالتالي يجب احترامها من قبلهما[٤].

ويقوِّم البعض هذا الرأي بالقول أنه وعلى الرغم مما يحسب له من مزايا كونه رأياً متعاطفاً مع حقوق الإنسان وحثه الدول المختلفة على التقيد بما تتضمنه اعلانات الحقوق من حقوق وحريات إلا أنه من وجه نظره يبقى رأياً نظرياً وعاطفياً أكثر منه واقعياً وقانونياً[٥].

في حين ينتقده البعض الآخر بالقول أنه رأي مردود، ذلك أنه لا يوجد تبعاً لمبدأ تدرج التشريعات سوى درجتان، الدرجة الأولى هي التشريعات الدستورية، والدرجة الثانية هي التشريعات العادية، فمن أين أتوا إذاً بالدرجة الثالثة؟، وبناءً عليه لا توجد هنالك تشريعات تعلو وتسمو في مرتبتها على علو وسمو مرتبة الدستور، وبالتالي لا يمكن لنا أن نقر لإعلانات الحقوق بصفة التشريعات التي تعلو وتسمو على الدستور[٦].

---

(١) الخطيب، نعمان أحمد، (٢٠١٢)، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثامنة، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، الصفحتان ٥٤٤ و ٥٤٥.
(٢) حسن، محمد قدري، مرجع سابق، صفحة ٩١.
(٣) الخطيب، نعمان أحمد، مرجع سابق، هامش صفحة ٥٤٣.
(٤) شيحا، ابراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، صفحة ١٩٢.
(٥) الخطيب، نعمان أحمد، مرجع سابق، صفحة ٥٤٣.
(٦) شيحا، ابراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، صفحة ١٩٢.

بينما ذهب فريق آخر في هذا الاتجاه إلى القول بأنها لا تتمتع سوى بالقيمة القانونية التي تتمتع بها التشريعات العادية في الدولة، ولا تتعداها بحيث تسمو على الدستور، إذ لو أريد لها أن تتمتع بالقيمة القانونية ذاتها التي يتمتع بها الدستور لأفصح واضعوها عن ذلك صراحة[(١)].

في حين ذهب آخرون إلى القول بأنها تمتع بالقيمة القانونية ذاتها التي يتمتع بها الدستور ومن أنصار هذا الرأي الفقيه الفرنسي موريس هوريو، والذي يدعم رأية بحجج ثلاثة:

١. حجة تاريخية مفادها أن اعلانات الحقوق قد تم اعتبارها على إثر الحركات الدستورية الكبرى في أواخر القرن الثامن عشر جزءاً داخلاً في النظم الدستورية أي جزءاً لا يتجزأ منها.

٢. حجة واقعية مقتضاها ما يجري عليه العمل في الولايات المتحدة الأمريكية من مساواة اعلانات الحقوق بالدساتير ذاتها من حيث القوة القانونية، إذ يفرض القضاء الأمريكي رقابته على دستورية القوانين، وذلك من حيث مطابقتها ليس فقط لنصوص الدستور وإنما أيضاً لإعلانات الحقوق، كما هو الشأن بالنسبة للتعديلات الدستورية لسنة ١٧٩١، أي أنه يتم التأكد من عدم مخالفة القانون لكل من نصوص الدستور وإعلانات الحقوق ومقدمة الدستور[(٢)].

٣. أنه يوجد وبالضرورة في كل دولة دستوران دستور سياسي ودستور اجتماعي، وبأن كلا الدستورين على المستوى ذاته من الأهمية، فالدستور السياسي هو الدستور الذي يبين نظام الحكم وينظم سير عمل السلطات العامة في الدولة، في حين أن الدستور الاجتماعي هو الذي يضع قواعد ويبين معالم النظام الاجتماعي الذي تسير عليه جماهير الدولة لا سيما تنظيمه للعلاقات بين المواطنين والدولة أي حقوق المواطنين وحرياتهم، وهذا ما يسمى بإعلان الحقوق، وبناءً عليه يتوجب علينا في حال الإقرار بأن الدستور السياسي هو مستند قانوني ذا قيمة تشريعية عليا أن نقر أيضاً بالأمر ذاته أي بالقيمة القانونية ذاتها للدستور الاجتماعي والذي تعتبر اعلانات الحقوق عنصره الأهم، لأن الدستور الاجتماعي لا يقل أهمية عن الدستور السياسي[(٣)].

ويؤيد الفقيه الفرنسي أندريه هوريو هذا الرأي ويرى بأن مختلف طوائف هذه الحجج تتكامل وتتوافق إلى حد بعيد، إذ أن الدساتير وإعلانات الحقوق قد ظهرت تاريخياً في الوقت ذاته وكان لها الاندفاع ذاته، ولذلك يجب التسليم بمجموع هذه الحجج والاعتراف بشكل عام بالقيمة القانونية ذاتها لإعلانات الحقوق كما للدساتير[(٤)].

كما يؤيده الدكتور نعيم عطية، والذي يرى بأن اعلانات الحقوق وإن كانت مجموعة من النصوص المنفصلة عن الدستور، إلا أنها وقد صدرت من السلطة ذاتها التي تُصدر الدستور فتكون لها القيمة القانونية ذاتها التي للدستور، ويسترسل في هذا الرأي إلى حد القول بأن الاعلانات لا تطبق إلا طوال الفترة الزمنية التي يطبق فيها الدستور، وبالتالي لا يمكن الاعتراف لإعلانات الحقوق إلا بالقوة القانونية التي يُعترف بها للدساتير[(٥)].

ويؤخذ على هذا الاتجاه ما يلي:

١. أنه قد خلط ما بين اعلانات الحقوق من جهة وبين مقدمة الدساتير من جهة أخرى، وبأن رأيه إن كان يصدق من حيث المبدأ، ونؤكد من حيث المبدأ فقط دون الخوض في التفاصيل، على مقدمات الدساتير وديباجاتها، فإنه لا يصدق على اعلانات الحقوق التي لم يتضمن الدستور نصاً على اعتبارها جزءاً منه.

---

(١) حسن، محمد قدري، مرجع سابق، صفحة ٩١.

(٢) شيحا، ابراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، صفحة ١٩٥، وسعيفان، أحمد سليم، مرجع سابق، الجزء الأول، صفحة ٢٧٤، وهوريو، أندرية، مرجع سابق، صفحة ١٨٩.

(٣) شيحا، ابراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، الصفحتان ١٩٥ و ١٩٦، وهوريو، أندرية، مرجع سابق، صفحة ١٨٩.

(٤) هوريو، أندرية، مرجع سابق، صفحة ١٨٩.

(٥) عطية، نعيم، في النظرية العامة للحريات الفردية، مرجع سابق، صفحة ١٥٨.

٢. أن اعتبار اعلانات الحقوق جزءاً داخلاً في النظم الدستورية، يعني بأنه قد تم وضع نص في الدستور يقضي بذلك، وبالتالي فإنها تستمد قوتها القانونية الملزمة المساوية للدستور في هذه الحالة من النص الدستوري الذي قضى باعتبارها كذلك وليس من كونها اعلانات حقوق، وبعبارة أخرى فإنها لا تكتسب قوتها القانونية الملزمة المساوية للدستور من قوة نصوصها الذاتية، إنما تستمد تلك القوة القانونية من النص الدستوري الذي جعلها مساوية له في القيمة القانونية وأدخلها ضمن النظام الدستوري للدولة.

٣. أن التعديلات التي جرت على دستور الولايات المتحدة الأمريكية والرقابة على دستورية القوانين فيها قد تمت بموجب تعديلات دستورية، ومن القواعد الدستورية المستقرة أن التعديلات التي تتم على النصوص الدستورية تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور وتأخذ المنزلة والقيمة القانونية ذاتها التي يتمتع بها الدستور، وبالتالي فإن هذه الحجة أيضاً لا تسعف أنصار هذا الرأي.

٤. أن الفقيه الفرنسي أندريه هوريو يناقض نفسه بالقول " علماً بأنه يوجد، في الغالب، في الأولى (أي اعلانات الحقوق) أحكام غامضة إلى درجة يستحيل معها تطبيقها عملياً. وإذن فهي فقط بمثابة توجيهات للمشرع، أو للحكومة، عند الاقتضاء "[١]، فكيف يستقيم هذا القول مع رأيه المذكور أعلاه، الأمر الذي يهدم الحجة الثالثة من أساسها، هذا بالإضافة إلى أن هذه الحجة لا تعدو كونها حجة فلسفية عامة أكثر منها حجة قانونية محددة.

٥. أن قول الدكتور نعيم بأن السلطة التي تُصدر الدستور هي ذاتها التي تُصدر اعلانات الحقوق محل نظر، إذ يتضمن خلطاً ما بين اعلانات الحقوق الداخلية والدولية، فضلاً على أنه حتى على الصعيد الداخلي لا توجد أي متلازمة بينهما، حيث قد يصدران عن سلطة واحدة هي السلطة التأسيسية أو ما يقوم مقامها، كما قد يصدران عن سلطتين مختلفتين، إضافة إلى أن قوله بأن الاعلانات لا تطبق إلا خلال الفترة الزمنية التي يطبق فيها الدستور منتقد بشدة ويجافي طبيعة اعلانات الحقوق والغرض من اصدارها والأهداف المرجو منها، ذلك أن الاعلانات تمثل مبادىء عامة وقواعد سامية ومثل عليا، وبالتالي لا يتوقف تطبيقها إطلاقاً على الفترة الزمنية التي يطبق فيها الدستور، إنما يتوجب تطبيقها في كل الأوقات ووفقاً للأسس والضوابط والقواعد والضمانات الخاصة بها.

الاتجاه الثالث: فرق أنصار هذا الاتجاه ما بين كون المبادئ والمثل التي تضمنتها اعلانات الحقوق قد اتخذت شكل القواعد القانونية المحددة وواضحة المعالم وأطلق عليها مسمى النصوص التقريرية أو القانونية، وفي هذه الحالة تعتبر نصوص قانونية ملزمة بذاتها وقابلة للتطبيق المباشر وصالحة لإنشاء مراكز قانونية يتعين احترامها من قبل الجميع سواء السلطة التنفيذية أم التشريعية أم القضائية، ويحق للأفراد المطالبة قضائياً بتطبيقها دون حاجة لتدخل المشرع لتنظيم وبيان كيفية التطبيق، كوجوب دفع تعويض عادل في حال نزع الملكية للمنفعة العامة[٢]، وبين كونها مجرد مبادئ ومثل عليا وعقائد فلسفية وأهداف وآمال يعمل النظام السياسي على تحقيقها وتوضح معالم النظام الذي يجب أن يسود في المجتمع وذلك دون أن تتخذ شكل القواعد القانونية المحددة وواضحة المعالم وأطلق عليها مسمى النصوص التوجيهية أو المنهجية أو الارشادية، وعندها لا تعتبر قواعد قانونية بالمعنى الصحيح، وبالتالي لا تتمتع سوى بمجرد قيمة فلسفية وأهمية سياسية وقوة الزام أدبية ليس إلا[٣]، وتكون محل اعتبار السلطات العامة عند ممارستها لاختصاصاتها ومزاولتها لنشاطاتها، ولا يستطيع الأفراد المطالبة قضائياً بتطبيقها وتحتاج بالتالي إلى تدخل المشرع لتنظيم وبيان كيفية تطبيقها، كالحق في العمل، بينما

---

(١) هوريو، أندرية، مرجع سابق، صفحة ١٨٩.

(٢) حسن، محمد قدري، مرجع سابق، صفحة ٩١ و جمال الدين، سامي، مرجع سابق صفحة ٤٢٠.

(٣) جمال الدين، سامي، مرجع سابق صفحة ٤٢٠، وحسن، محمد قدري، مرجع سابق، صفحة ٩١.

يرى جانب من هذا الاتجاه خلاف ذلك وبأنه يقع على عاتق المشرع التزامان بصددها، أولهما سياسي ويتمثل في وجوب تدخل المشرع من أجل اصدار التشريعات اللازمة لتنظيمها ووضعها موضع التطبيق والتنفيذ مع تمتعه بسلطة تقديرية في اختيار الوقت المناسب لهذا التدخل، وثانيهما قانوني يتمثل في أن المشرع لا يستطيع اصدار تشريعات تخالف هذه المبادئ والنصوص التوجيهية أو المنهجية مخالفة صريحة أو ضمنية(١).

ولكن اختلف أنصار هذا الاتجاه أيضاً في القيمة والمرتبة القانونية للمبادئ والمثل التي ترد في اعلانات الحقوق وتتخذ شكل القواعد القانونية المحددة وواضحة المعالم، حيث ذهب فريق منهم إلى القول بأنها تتمتع بما تتمتع به النصوص الدستورية من قيمة قانونية وسمو، في حين ذهب الفريق الآخر إلى القول بأنها في مرتبة أعلى وأسمى من تلك التي تتمتع بها النصوص الدستورية(٢).

ونحن لا نستطيع التسليم بصحة هذا الاتجاه، ذلك أنه يؤدي إلى نتائج غير منطقية لا تحمد عقباها، تتمثل فيما يلي:

١. أن التفريق ما بين نصوص الاعلان الواحد والقول بأن بعضها ملزم والبعض الآخر مجرد من هذا الإلزام أمر غير مقبول، إذ أن نصوص الاعلان بمجملها كل متكامل ووحدة واحدة، وبالتالي يجب أن تتمتع جميع تلك النصوص بالقيمة القانونية ذاتها.

٢. أن هذا القول يُدخل المعيار الشخصي البغيض في الموضوع، إذ كيف سيتم تحديد ماهية وكنه النصوص المحددة وواضحة المعالم أي النصوص التقريرية أو القانونية للقول بالإلزامية، وكيف يتم تحديد تلك النصوص غير المحددة وواضحة المعالم أي التوجيهية أو المنهجية للقول بالقيمة الأدبية الفلسفية، ألن يتم ذلك وفقاً لوجهات نظر الأفراد التي تتداخل فيها الرؤى والمصالح؟ وهذه النقطة تدحض ما قد يظن البعض أنه من مميزات هذا التقسيم والمتمثلة ببيان وضع الأفراد تجاهها لا سيما مدى حقهم في الاحتجاج بها تجاه السلطات العامة في الدولة ومدى جواز قيامهم بالمطالبة قضائياً بتطبيقها فور صدورها دون حاجة لتدخل المشرع من عدمه، إذ يكون بمقدورهم المطالبة بتطبيق النصوص التقريرية أو القانونية بوصفها قواعد محددة وواضحة المعالم تقبل التطبيق الفوري دون حاجة لتدخل المشرع، في حين لا يكون بمقدورهم المطالبة بتطبيق النصوص المنهجية أو التوجيهية كونها مبادئ ومثل فلسفية لا تقبل التطبيق الفوري وتستلزم تدخلاً من قبل المشرع كي يتم وضعها موضع التطبيق(٣).

٣. أن هذه التفرقة تؤدي إلى نتيجة غريبة شاذة لا يمكن قبولها اطلاقها في مجال مراقبة دستورية القوانين، حيث ستؤدي إلى جواز رقابة القضاء على بعض نصوص الاعلان دون بعضها الآخر، الأمر الذي قد يؤدي بدوره إلى اجازة قوانين تخالف ما نصت عليه هذه الاعلانات من مبادئ ومثل عليا تم التراضي عليها والقبول بها.

٤. أن هذا الرأي يحتوي على بذور تناقض في طياته، إذ يتناقض قوله بأن النصوص التوجيهية أو المنهجية لا تعتبر قواعد قانونية ملزمة بالمعنى الصحيح، وبالتالي لا تتمتع سوى بقيمة أدبية وفلسفية وسياسية، مع قوله بأنه يقع على عاتق المشرع التزامان بصددها سياسي وقانوني.

ولعل مثل هذه الانتقادات وغيرها هي التي حدت ببعض أنصار هذا التقسيم الثنائي للنصوص الواردة في اعلانات الحقوق إلى نصوص تقريرية أو قانونية ونصوص توجيهية أو

---

(١) سعيفان، أحمد سليم، مرجع سابق، الجزء الأول، صفحة ٢٧٧، وشيحا، ابراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، صفحة ٢٠٠.

(٢) حسن، محمد قدري، مرجع سابق، الصفحتان ٩١ و ٩٢.

(٣) شيحا، ابراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، صفحة ٢٠١، وسعيفان، أحمد سليم، مرجع سابق، الجزء الأول، صفحة ٢٧٨.

منهجية إلى القول بأنه يتوجب أن يكون لهذه النصوص جميعها، سواء أكانت نصوص تقريرية أم نصوص منهجية، القيمة القانونية ذاتها، والتي يتوجب أن تكون – من وجهة نظرهم – قيمة النصوص الدستورية، ومن ثم لا يستطيع المشرع العادي أن يسن تشريعاً يخالف به صراحة أو ضمناً ما تتضمنه اعلانات الحقوق من مبادئ سواء ما كان لها الصفة التقريرية أو المنهجية، وبخلاف ذلك يكون التشريع مخالفاً للدستور ويتعين على القاضي الذي ينظر أمر دستوريته أن يقضي بعدم الدستورية[1]، فإذا كان الأمر كذلك، فلماذا اعتماد هذا التقسيم إذاً؟ وما فائدته القانونية عندئذ؟ وما جدواه العملية حينذاك؟

رأينا: ازاء الجدل الكبير والعميق الموضح فيما تقدم، لا بد لنا كي نبدي رأيناً من العودة إلى القواعد والمبادئ الفلسفية والقانونية الكلية العامة، حيث تقتضي تلك القواعد الأصولية بأنه ينبغي لنا في البداية أن ننطلق من بدايات سليمة كي نتوصل إلى نتائج صحيحة، وفي رأينا تتمثل البداية السليمة في التفريق ما بين اعلانات الحقوق والحريات الداخلية وإعلانات الحقوق والحريات الدولية والإقليمية.

وفيما يتعلق بإعلانات الحقوق والحريات الداخلية فإن القول الفصل في قيمتها القانونية ومرتبتها ودرجتها القانونية في السلم التشريعي في الدولة هي حصرياً للدستور الذي يتوجب أن يتضمن نصاً قانونياً يحدد ويبين بموجبه هذا القيمة والمرتبة والدرجة، أما إذا لم يتضمن الدستور مثل هذا النص فيتم اللجوء إلى اعلان الحقوق والحريات الداخلي ذاته كي نتفحص نصوصه ونرى فيما إذا تضمن نصاً يبين هذا الأمر ويحسمه، وفي حال وجدنا مثل هذا النص فيتم إعماله والالتزام به، أما إذا خلا كل من الدستور والإعلان من مثل هذا النص، فلا بد لنا من العودة إلى القواعد العامة التي تقضي بسمو نصوص الدستور على أية نصوص أخرى، وبالتالي نرى بأن في هذه الحالة بأن الاعلان الحقوق الداخلي يتمتع بالقوة والمرتبة القانونية التي تتمتع بها القوانين العادية.

أما فيما يتعلق بإعلانات الحقوق والحريات الدولية والإقليمية وهي الأكثر انتشاراً على المستوى العالمي، فإن نرى بأن البداية السليمة تتمثل في طرح التساؤل التالي:

هل تلتزم الدول بأي اعلانات حقوق أو مواثيق أو اتفاقيات دولية دون أن تعترف بها عن طريق الانضمام إليها والتوقيع والتصديق عليها؟

الإجابة ببساطة لا، وبناء عليه فلا بد أولاً كي نقرر القيمة القانونية لهذه الاعلانات في دولة ما أن تنضم هذه الدولة إليها وتوقع وتصدق عليها، وبخلاف ذلك لا تكون لها أي قيمة قانونية في مواجهتها.

وبعد قيام الدولة بالانضمام إليها والتوقيع والمصادقة عليها، نكون أمام خيارات ثلاث فيما يتعلق بالقيمة القانونية لها في تلك الدولة:

١. أن يوجد نص قانوني في تلك الاعلانات والمواثيق الدولية يبين ويوضح القيمة القانونية لهذا الاعلان أو الميثاق الذي انضمت إليه الدولة ومرتبته وقيمته القانونية فيها، كأن ينص على أنه يسمو على كافة تشريعاتها وبأنه يتوجب عليها تعديل تشريعاتها الدستورية والقانونية وأنظمتها ولوائحها بصورة تتماشى مع نصوص الاعلان أو الميثاق، وفي هذه الحالة يتوجب على تلك الدولة القيام بذلك.

٢. أن لا يتضمن الاعلان أو الميثاق أي نص بهذا الصدد، إنما يوجد في دستور تلك الدولة نص دستوري يوضح ويبين القيمة القانونية لهذا الاعلان أو الميثاق ومرتبته القانونية فيها، كأن يقضي الدستور بأنها تسمو على كافة التشريعات ومن ضمنها الدستور أو أنها في مرتبة القوانين العادية، وعندها يعمل بهذه القيمة القانونية الواردة في الدستور.

---

(١) شيحا، ابراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، صفحة ٢٠١.

٣. أن لا يتضمن الاعلان أو الميثاق أي نص حول قيمته القانونية، وأن لا يتضمن الدستور كذلك أي نص حول قيمتها القانونية في الدولة، وهنا نرى بأنها تسمو على القوانين العادية فقط في الدولة إلا أنها لا تسمو على الدستور أو تتساوى معه في القيمة القانونية، إذ لو أريد لها أن تسمو على الدستور أو تتساوى معه في القيمة القانونية لتضمنت نصاً في متنها يقضي بذلك أو لتضمن الدستور نصاً يقضي بأنها تسمو عليه أو تتساوى معه في القيمة القانونية، وحيث لا يوجد مثل هذا النص فإنها تبقى أدنى مرتبة من الدستور ولا تسمو عليه إلا أنها تتمتع بمرتبة أعلى من القوانين العادية وتسمو عليها.

المطلب الثالث: تصنيف الحريات العامة وموقع حرية الاجتماع منها

يلاحظ بداية في هذا الصدد بأن الدساتير لم تعنى بوضع تصنيف للحقوق والحريات العامة في متن نصوصها، إنما اكتفت بسرد تلك الحقوق والحريات بإيجاز، وذكر بعض الضوابط والضمانات الخاصة بممارستها، إلا أنه تبين من خلال التطبيق العملي للحقوق والحريات العامة وجود تداخل وتشابك وتكامل فيما بينها، بحيث أضحت ممارسة حرية من الحريات متوقفة على مدى اقرار حرية أو حريات أخرى، فضلاً عن اتصالها اتصالاً وثيقاً بحياة الأفراد وشؤونهم، فحرية الصحافة مثلاً لا يمكن ممارستها عملياً دون توافر حريتي الرأي والتعبير من جهة والحرية الاقتصادية المالية من جهة أخرى، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية الكويتية في حكمها الصادر في القضية رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٦/٠٥/٠١ بالقول:

" إن حريات وحقوق الإنسان لا يستقل أي مشرع بإنشائها، بل إنه فيما يضعه من قواعد في شأنها لا يعدو أن يكون كاشفاً عن حقوق طبيعية أصيلة، ولا ريب في أن الناس أحرار بالفطرة ولهم آراؤهم وأفكارهم، وهم أحرار في الغدو والرواح، فرادى ومجتمعين، وفي التفرق والتجمع مهما كان عددهم ما دام عملهم لا يضر بالآخرين، وقد غدت حريات وحقوق الإنسان جزءاً من الضمير العالمي واستقرت في الوجدان الإنساني، وحرصت النظم الديمقراطية على حمايتها وتوفير ضماناتها، كما درجت الدساتير على ايرادها ضمن نصوصها تبصيراً للناس بها، ويكون ذلك قيداً على المشرع لا يتعداه فيما يسنه من أحكام، وقد تطورت هذه الحريات فأضحت نظاماً اجتماعياً وحقاً للأفراد ضرورياً للمجتمعات المدنية لا يجوز التفريط فيه أو التضحية به إلا فيما تمليه موجبات الضرورة ومقتضيات الصالح المشترك للمجتمع، والحاصل أن الحريات العامة إنما ترتبط بعضها ببعض برباط وثيق، بحيث إذا تعطلت إحداها تعطلت سائر الحريات الأخرى، فهي تتساند جميعاً وتتضافر، ولا يجوز تجزئتها أو فصلها أو عزلها عن بعضها، كما أن ضمانها في مجموع عناصرها ومكوناتها لازم، وهي في حياة الأمم أداة لارتقائها وتقدمها، ومن الدعامات الأساسية التي لا يقوم أي نظام ديمقراطي بدونها، كما تؤسِس الدول في ضوئها مجتمعاتها، دعماً لتفاعل مواطنيها معها، بما يكفل توثيق روابطها وتطوير بنيانها، وتعميق حرياتها[١]"

ونظراً لذلك وجدت محاولات شتى لإيجاد نوع من التقسيم أو التصنيف لهذه الحقوق والحريات العامة، بهدف القاء الضوء على مضمونها ومدلولها وتحديد نطاقها وضمانات ممارستها، وقد اختلفت هذه التصنيفات وتباينت وفقاً للوجهة أو الزاوية التي يتم النظر منها هذا الفقيه أو ذاك إلى هذه الحقوق والحريات. وسنحاول في هذا المطلب سرد التصنيفات المختلفة للحريات العامة، وذلك في الفقه الغربي والفقه العربي وعلى الصعيد الدولي وفي الاجتهاد القضائي، محاولين قدر الإمكان انتقاء التصنيفات المتباينة المميزة تلافياً للتكرار وإبرازاً لوجهات النظر المختلفة بهذا الشأن، مختتمين هذا المطلب ببيان موقع حرية الاجتماع من هذه التصنيفات.

---

(١) أنظر، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، (٢٠٠٦)، الأعداد ٤ – ٦، الصفحتان ٦٦ و ٦٧.

الفرع الأول: تصنيف الحريات العامة في الفقه الغربي

سنكتفي في هذا الفرع ببيان تصنيف الحقوق والحريات العامة لدى عدد من الفقهاء الغربيين، وذلك على النحو التالي:

أولاً: تصنيف الفقيه أوستن رني(١): وضع هذا الفقيه تصنيفه للحقوق والحريات العامة كما يلي:

١ **قيود على الحكومة:**

أ- **حماية الاعتقاد والتعبير عن الرأي:** وتشمل التعبد الديني، والكلام، والمطبوعات، وسرية المراسلات، وصيانة اللغات والثقافات الجوهرية المختلفة.

ب- **حماية التصرف:** ويضم تأليف الجمعيات، ورفع العرائض، وحق الانتخاب، وسرية التصويت، وتحريم الرق، وممارسة المهن المختارة، والاختصاص بالمسكن، والتنقل في الأمة وإليها وعنها، وتنظيم اتحادات العمال وجمعيات التجارة والإضراب.

ج- **حماية الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم:** وهي محرمات وضمانات وواجبات، حيث تحرم قوانين اسقاط جميع حقوق المحكوم عليهم، والتجريم بالاتصال والشبهة، والقوانين ذات الأثر الرجعي، والتحريات والتوقيفات التعسفية، والمحاكمة دون اتهام، وإيقاع عقوبتين على جريمة واحدة، والإكراه على الاعتراف، والمغالاة في الكفالات والغرامات، والعقوبات القاسية والشاذة، وتسليم المجرمين السياسيين، وعقوبة الإعدام، والحبس بسبب الدين.

بينما توجب فرض ضمانات للأمر القضائي بإحضار المتهم لسماع دفاعه، وتطبيق صحيح للقانون، ومحاكمة سريعة علنية، والمحاكمة من قبل محلفين غير متحيزين، ومواجهة شهود الاثبات والنفي، وحق المدعى عليه في المثول أمام المحكمة، والمساعدة القضائية، والمساواة أمام القانون، وحماية حقوق الملكية والتعويض العادل عن الملكية التي يتم نزعها واستملاكها للمنفعة والصالح العام، وبراءة الاختراع وحقوق التأليف.

٢- **واجبات الحكومة:**

أ- **توفير المساعدة الاقتصادية:** العمل، وأجر متساوٍ للعمل الواحد بصرف النظر عن الجنس أو السن أو الجنسية أو الطائفة.

ب- **توفير المساعدة الاجتماعية:** التعليم، وتحريم تشغيل الأطفال، وحماية الأسرة والأطفال والأمومة، وصيانة الآثار التاريخية، والرياضة والثقافة.

ثانياً: تصنيف الفقيه ليون ديجي(٢): ميز هذا الفقيه في تصنيفه للحريات العامة بين نوعين من هذه الحريات هما:

١. **الحريات السلبية:** ويتمثل هذا النوع الأول من الحريات في صورة قيود يتم فرضها على الدولة بشأنها، وبعبارة أخرى فإن هذه الحريات تفرض على الدولة التزاماً ذا طابع سلبي تجاهها، ويتجلى ذلك بعدم تدخل الدولة حينما يقوم الأفراد بممارسة هذه الحريات.

٢. **الحريات الايجابية:** ويتمثل هذا النوع الثاني من الحريات في صورة خدمات ايجابية يتوجب على الدولة تقديمها للأفراد عندما يقومون بممارسة هذه الحريات، وبعبارة أخرى فإن هذا النوع من الحريات يفرض التزامات ايجابية على الدولة تجاهها، ويتجلى ذلك بتدخل الدولة في الحياة الاجتماعية بغية اشباع حاجات الأفراد كالتعليم والصحة وعمل.

وينسجم هذا التقسيم الثنائي للحريات العامة إلى ايجابية وسلبية مع التطور الذي حدث في الفكر الليبرالي الغربي، حيث كان دور الدولة في السابق سلبياً تجاه الحريات العامة بحيث اقتصر فقط على عدم التدخل، إلا أن هذا الأمر تطور فيما بعد بفعل فشل المبادرات الفردية في اشباع حاجات الأفراد، بحيث بدأت الدولة في التدخل بهدف اشباع تلك الحاجات التي لم يستطع

---

(١) العواملة، منصور، مرجع سابق، الصفحات ٦٤ – ٦٦.

(٢) العضايلة، أمين، مرجع سابق، الصفحتان ١٠ و ١١.

الأفراد اشباعها وتحول دورها من سلبي إلى ايجابي تجاه هذه الحريات، في حين بقي سلبياً تجاه الأخرى.

وينتقد البعض هذا التصنيف بالقول بأنه تصنيف يخرج الحريات الفردية عن نطاق مفهومها المنطقي كقيود يوردها الصالح المشترك على ممارسة السلطة العامة لسلطتها، فالحرية أصلاً حالة سلبية وبالتالي لا يجوز الخلط ما بين الحرية من جهة وبين الأمور الأخرى التي تفقد الحرية بدونها معناها من جهة أخرى، فمثلاً الفرد حر في اختيار العمل الذي يحلو له، إلا أنه إذا حرم من الاستقرار الاقتصادي في عمله فإنه يضحى فريسة استعباد مادي ومعنوي يلغي وجود الحرية، وعلى الرغم من ذلك إلا أننا يجب أن نلاحظ بأن الاستقرار الاقتصادي شيء والحرية شيء آخر، حتى وإن كان ذلك الاستقرار هو الشرط الذي لا تكون الحرية بغيره شيئاً فعالاً، ومثله أيضاً الحرية والمساواة، فهما وإن لم يكونا أمرين متعارضين إنما يكمل كل منهما الآخر، إلا أن المساواة تبقى شيئاً آخر غير الحرية[١].

ثالثاً: تصنيف الفقيه ايسمان[٢]: يميز هذا الفقيه في تصنيفه للحقوق والحريات العامة فيما بين نوعين، المساواة المدنية من جهة والحريات الفردية من جهة أخرى، ويدرج تحت كل منهما عدة تصنيفات فرعية كما يلي:

مبدأ المساواة المدنية: وتتفرع منه أربعة حقوق هي:

أ- المساواة أمام القانون.

ب- المساواة أمام القضاء.

ج- المساواة أمام الضرائب.

د- المساواة في تولي الوظائف العامة.

الحريات الفردية: يقسم ايسمان الحريات الفردية إلى فئتين، أولهما هي الحريات ذات المضمون المادي وهي تلك الحريات التي تتعلق بالمصالح المادية للأفراد، وثانيهما هي الحريات ذات المضمون المعنوي وهي تلك الحريات التي تتصل بالمصالح المعنوية للأفراد، وقد أدرج هذا الفقيه تحت كل فئة منهما عدداً من الحريات على النحو التالي:

١- **الحريات ذات المضمون المادي:** وتضم:

أ- الحرية الشخصية بالمعنى الضيق، وتتضمن حق الأمن وحرية التنقل.

ب- حق الملكية الفردية أو حرية التملك.

ج- حرية المسكن وحرمته.

د- حرية العمل والتجارة والصناعة.

٢- **الحريات ذات المضمون المعنوي:** وتشمل:

أ- حرية العقيدة وحرية الديانة والضمير.

ب- حرية الاجتماع.

---

(١) عطية، نعيم، في النظرية العامة للحريات الفردية، مرجع سابق، الصفحتان ٢٢٥ و ٢٢٦، وقد ثار جدل فقهي حول مدى كون المساواة حرية من الحريات أم أنها تعتبر ركيزة أساسية لكل الحريات، ولكن الرأي الغالب يرى بأنها أساس وركيزة لكل الحريات العامة وليست حرية من الحريات، فالمساواة أمام القانون ليست في حد ذاتها حرية من الحريات إنما تكون المساواة في الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأفراد أمام القانون، وحق اللجوء إلى القضاء لا يعتبر حرية من الحريات العامة إنما كفالة حق اللجوء إلى القضاء للدفاع عن حرية من الحريات دون تمييز بين أفراد المجتمع – أي على قدم المساواة فيما بينهم – يعتبر ضمانة جوهرية لكافة الحريات بحيث قد تنعدم الحرية بدونها، وبعبارة أخرى تعتبر المساواة ركيزة جوهرية مهمة جداً ولا غنى عنها البتة بالنسبة إلى الحريات العامة، ولذلك قيل بأنه إذا لم تكن ثمة مساواة بين الأفراد في التمتع بالحرية فإنه لا يصح الادعاء بأن ثمة حرية موجودة لأن المساواة هي أساس الحرية، راجع الشرقاوي، سعاد، مرجع سابق، الصفحات ٨٥ – ٨٧.

(٢) A. Esmein , (١٩٢١) , Elements De Droit Constitutionnel Francais Et Compare , septieme edition , Paris: librairie de la societe du recueil sirey , pages ٥١٢ – ٦٣٥.

ج- حرية الصحافة.
د- حرية تكوين الجمعيات.
هـ- حرية التعليم.

وينتقد البعض هذا التصنيف بالقول أن التمييز بين الحريات ذات المضمون المادي وتلك الحريات ذات المضمون المعنوي ليست له نتائج قانونية أو حتى عملية، فضلاً عن أن بعض الحريات تعتبر ذات مضمون مادي ومضمون معنوي في آن معاً، ويضرب مثالاً على ذلك بحق الأمن الذي يتمتع بمضمون مادي ملموس يتمثل في عدم جواز اعتقال الأفراد بصورة تعسفية خلافاً لأحكام القانون، كما أنه يتمتع بمضمون معنوي لا يمكن انكاره أو تجاهله إذ يتصل بالمصالح المعنوية للأفراد، يضاف إلى ما تقدم أن ايسمان قد تجاهل الحقوق الاجتماعية لا سيما تلك الحقوق المترتبة على حق العمل كحق التأمين الصحي والضمان الاجتماعي وتكوين النقابات المهنية، كونه يرى بأن جميع الحقوق هي حقوق فردية واجتماعية في الوقت ذاته، فهي حقوق فردية من حيث صاحبها إذ أن الحق يفترض وجود صاحب له أي فرد يحتج بهذا الحق في مواجهة الكافة، كما أن جميع الحقوق هي اجتماعية من حيث ممارستها إذ أنه لا يمكن ممارستها وحمايتها وتنظيمها إلا في اطار الجماعة[١].

رابعاً: تصنيف الفقيه أندريه هوريو[٢]: يقسم هذا الفقيه الحقوق والحريات العامة إلى ثلاث طوائف رئيسية ويدرج تحت كل طائفة منها عدداً من الحقوق والحريات، وذلك على النحو التالي:

١- **حريات الحياة الخاصة:** وتشمل ما يلي:

أ- الحريات البدنية: وهي الحياة والأمن والذهاب والإياب والتحرر من العبودية وعدم الخضوع.

ب- حريات العائلة: وهي مكنة الزواج والميراث والوصية وتنظيم الحياة العائلية تنظيماً منطقياً وقانونياً بواسطة السلطة الأبوية والسلطة الزوجية.

ج- الملكية الخاصة.
د- حرية التعاقد.
ه- حرية العمل والصناعة.

٢- **الحريات الروحية:** وتضم:

أ- حرية الضمير.
ب- حرية التعليم.
ج- حرية الصحافة.
د- حرية الاجتماع.

٣- **الحريات الفردية الخالقة لأنظمة اجتماعية:** وتشمل:

أ- حرية تكوين الجمعيات.
ب- حرية تكوين الشركات.
ج- حرية تكوين النقابات.
د- حرية تكوين الطوائف والمؤسسات.

وينتقد البعض هذا التصنيف بالقول بأنه تصنيف يميز بين الحريات تمييزاً مصطنعاً، ويفصل بين حرية العمل والمشكلة النقابية، فضلاً عن أن التفرقة بين الحريات الفردية المنشئة لنظم اجتماعية وبين غيرها من الحريات هي تفرقة غير دقيقة إذ كيف يمكن أن نتصور أن

---

(١) العضايلة، أمين، مرجع سابق، صفحة ١٢، وبدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سابق، الصفحتان ٣٧٩ و ٣٨٠.

(٢) عطية، نعيم، في النظرية العامة للحريات الفردية، مرجع سابق، الصفحتان ٢٢٦ و ٢٢٧.

حرية العبادة مثلاً ليست ضمن الحريات الفردية المنشئة لنظم اجتماعية الأمر الذي لا ينسجم مع قيام الهيئات الدينية[١].

خامساً: تصنيف الفقيه بيردو[٢]: يقسم هذا الفقيه الحريات العامة إلى قسمين أساسيين يضم كل منهما عدداً من الحريات الأخرى، وذلك على النحو التالي:

١- **حريات الحدود** Liberte Limitation: وهي تلك الحريات المحجوزة للنشاط الفردي والمغلقة في وجه تدخل الدولة تجاهها، أي تضع حدوداً لنشاط الدولة في مواجهتها، وتتدرج تحتها الحريات الآتية:

أ- **الحريات الأساسية أو الشخصية (المدنية):** وتشمل الحماية ضد القبض أو الحبس التعسفيين، وحرية المسكن، وحرية المراسلات، وحرية التنقل، والحريات العائلية أو الأسرية كحرية الزواج وحرية التعليم وحرية الأنباء.

ب- **الحريات الاقتصادية:** وتضم حق الملكية، وحرية المشروع أي حرية تأسيس المشروعات الخاصة وإدارتها، وحرية التجارة والصناعة والعمل.

ج- **الحريات الفكرية:** وتتمثل في حرية التفكير سواء فلسفياً أو دينياً أو أدبياً، وحرية العقيدة، وحرية الرأي، وحرية التعبير الفني.

٢- **حريات المعارضة** Liberte Opposition: وهي تلك الحريات التي، وإن جاز تدخل الدولة في نطاقها، إلا أنها لا تزال تمثل القيد الخارجي الذي يحدد سلطة الدولة ويقيدها بحيث لا تصبح هذه السلطة بسبب ذلك شمولية مطلقة، أي أنها تشكل قيوداً تعارض سلطة الدولة وتقيدها في المجالات المسموح فيها بتدخل الدولة، وتمكن الأفراد من معارضة الدولة في المجال المحجوز لهذه الحريات، وهي في الغالب حريات سياسية، وتشمل ما يلي:

أ- حرية الصحافة.

ب- حرية الاجتماع.

ج- حرية التظاهر.

د- حرية تكوين الجمعيات والأحزاب.

سادساً: تصنيف رايموند كارفيلد كيتيل[٣]: يصنف هذا الكاتب الحقوق كما يلي:

١. حق الحياة ومتفرعاته كمنع الاعدام وحق الدفاع عن النفس واستعمال القوة للمحافظة عليها.

٢. حق الحرية الشخصية ومشتملاته كتحريم الرق وحق الإنسان في التنقل والحق في العمل ومنع التعذيب الجسدي والتوقيف التعسفي.

٣. حق التملك.

٤. حق التعاقد.

٥. حق حرية الاعراب عن الرأي والتعبير عنه.

٦. حق حرية الاعتقاد أي حرية الاعتقاد الديني والعبادة.

٧. حق تأسيس الجمعيات ومن ضمنها النوادي الاجتماعية والجمعيات العلمية والدينية واتحادات العمال والنقابات الصناعية والتجارية.

٨. حق تكوين العائلة.

---

(١) عطية، نعيم، في النظرية العامة للحريات الفردية، مرجع سابق، صفحة ٢٨٢.

(٢) الجرف، طعيمة، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، مرجع سابق، الصفحات ٣٤٥ – ٣٤٧.

(٣) كيتيل، رايموند كارفيلد، (١٩٦٣)، العلوم السياسية – الجزء الأول، الطبعة الثانية، ترجمة فاضل زكي محمد، بغداد: مكتبة النهضة، الصفحات ٢٠٧ – ٢١٢.

٩. حق المساواة أمام القانون ويدخل فيه ايجاد فرص متكافئة للجميع ومعاملة متساوية أمام القانون وحق الجميع في المشاركة في الحياة السياسية.

الفرع الثاني: تصنيف الحريات العامة في الفقه العربي

سنقوم في هذا الفرع باستعراض تصنيف الحقوق والحريات العامة لدى بعض الفقهاء العرب، وذلك على النحو التالي:

أولاً: تصنيف الدكتورة سعاد الشرقاوي[1]: أجملت الدكتورة سعاد تصنيف الحقوق والحريات العامة إلى تصنيفات ستة هي:

١- **تصنيف الحقوق والحريات العامة من حيث مدى التصاقها بالإنسان واقترابها منه:** وذلك إلى قسمين رئيسيين يتضمن كل منهما عدداً من الحقوق والحريات الأخرى كما يلي:

أ- **الحقوق والحريات اللصيقة بشخص الإنسان:** وهي تلك الحقوق والحريات التي يؤكد الإنسان من خلالها وجوده واستقلاله كالأمن وحرمة الحياة الخاصة وحرية الفكر وحق الملكية وحق الاجتماع وحق ممارسة الشعائر الدينية.

ب- **الحقوق والحريات الاجتماعية والاقتصادية:** وهي تلك الحقوق والحريات التي تضمن للفرد مستوى معيشة معين من الناحيتين المادية والمعنوية كالحق في العمل وحق تكوين النقابات والانضمام إليها وحق الاضراب.

٢- **تصنيف الحقوق والحريات العامة إلى حقوق وحريات سلبية وأخرى ايجابية:** أي تصنيف الفقيه ديجي الموضح سابقاً.

٣- **تصنيف الحقوق والحريات العامة إلى المساواة المدنية والحريات الفردية ذات المضمون المادي وذات المضمون المعنوي:** أي تصنيف الفقيه ايسمان المبين سابقاً.

٤- **تصنيف الحقوق والحريات العامة من حيث طبيعة المصلحة التي تحققها الحرية:** وذلك إلى أقسام أساسية أربع يضم كل منها عدداً من الحقوق والحريات الأخرى هي:

أ- **حرية الشخص الطبيعي أو الحرية الشخصية:** كحق الفرد في التنقل، والأمن الفردي، وحرية المسكن وحرمته، وحرية المواصلات، وحق الفرد في الشخصية المستقلة.

ب- **حق الفرد في الانضمام إلى جماعات:** كحرية الاجتماع والمظاهرات، وتأليف الجمعيات والنقابات والانضمام إليها.

ج- **حرية الفكر:** كحرية الصحافة، وحرية التعبير عن الرأي بواسطة المسرح والسينما، وحرية التعليم، وحرية العقيدة.

د- **الحريات الاقتصادية والاجتماعية:** ويدخل في الأولى حق الملكية وحرية التجارة والصناعة، بينما يدخل في الثانية حق العمل.

٥- **تصنيف الحقوق والحريات العامة من حيث أثرها على نشاط الحكم:** وتنقسم إلى قسمين أساسيين هما حريات الحدود و حريات المعارضة، أي تصنيف الفقيه بيردو المفصل سابقاً.

٦- **تصنيف الحقوق والحريات العامة من واقع التطور إلى حريات تقليدية وحريات جديدة:** وذلك إلى قسمين يضم كل منهما عدداً من الحقوق والحريات الأخرى:

أ- **الحقوق والحريات التقليدية:** وتضم الحريات الشخصية كحرية التنقل وحق الأمن وحرية المسكن وسرية المراسلات، وحريات الفكر كحرية العقيدة وحرية التعليم وحرية الصحافة وحرية المسرح والسينما والإذاعة وحرية الرأي، وحريات التجمع كحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات، والحريات الفردية ذات الطابع الاقتصادي كحق الملكية وحرية التجارة والصناعة.

---

(١) الشرقاوي، سعاد، مرجع سابق، الصفحات ٧٢ – ٨٤.

ب- **الحقوق والحريات الاقتصادية الاجتماعية:** وتشمل حق العمل وحق تكوين النقابات وحق اشتراك العمال في إدارة المشروع الذي يعملون به وحق الاستمتاع بأوقات الفراغ والحق في التأمين الاجتماعي.

ثانياً: تصنيف الدكتور منصور العواملة(١): يجمّع هذا الدكتور الحقوق والحريات العامة في حقين أساسيين وجوهريين هما حق الحياة الكريمة لأن الحياة بدون كرامة لا قيمة لها، وحق الحرية الفاضلة لأن الحرية إن لم تكن فاضلة فتعني الفوضى، ويصفهما بأنهما دالتا آدمية الإنسان ومحور وجوده وجناحا سعادته، ويرى بأن باقي الحقوق ما هي إلا من مستلزمات هذين الحقين والوسط الذي يتفاعلان فيه، ويدرج تحت كل منهما عدداً من الحقوق والحريات العامة على النحو التالي:

١- **حق الحياة الكريمة:** ويتضمن كافة ما تتطلبه حياة الإنسان من مستلزمات مادية ومعنوية، بحيث يشمل الحقوق والحريات الآتية:

أ- سلامة الروح والجسد من الايذاء والانتقاص.

ب- الحصول على الدواء واستخدامه، والحصول على الغذاء.

ج- حق السكن والسكينة وسلامة البيئة من التلوث.

د- حق العمل والحصول على أجر عادل.

ه- حق تكوين الأسرة.

و- حق رعاية الطفولة والشيخوخة ورعاية العجزة.

ز- حقوق الدفاع والأمن.

٢- **حق الحرية الفاضلة:** ويشمل ما يستلزمه احترام إرادة الذات الإنسانية، وتندرج تحته الحقوق والحريات التالية:

أ- حق التنقل والإقامة.

ب- حق المكالمة والمراسلة وسريتهما.

ج- حق تكوين الجمعيات والاجتماع.

د- حق التمثيل المسرحي والسينمائي والإذاعة المسموعة والمرئية.

ه- حق اقامة المشروعات الخاصة وإدارتها.

و- الحقوق التجارية والصناعية والزراعية والتبادل والثمن.

ز- حق التمثيل والانتخاب والاستفتاء.

ح- حق المشاركة في إدارة شؤون البلاد بمقتضى السلطات العامة والحق بالمساواة والعدل.

ط- حرية الرأي والاعتقاد والصحافة والتعليم والتعلم.

كما أورد الدكتور منصور قائمة بالواجبات، كواجب الدفاع عن الوطن والقيام بالخدمة العسكرية داخلياً وخارجياً، وواجب المساهمة في خزينة الدولة بمبلغ من المال وفقاً لمقدرة المكلف، واحترام النظام الأساسي والقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات الفردية، وواجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وواجب المساهمة في الناتج القومي كل حسب مقدرته.

وينتقد استاذنا الدكتور أمين العضايلة هذا التصنيف نظراً لما يعاب عليه من تداخل وتشابك وخلط بين الحقوق والحريات المدرجة تحت كل عنوان أو تقسيم رئيسي من العنوانين المذكورين، إضافة إلى أنه يصعب على القارئ أحياناً أن يجد رابطة أو مرجعية لتصنيف بعض الحقوق والحريات في القسمين المشار إليهما(٢)، وعلى الرغم من هذين الانتقادين الوجيهين إلا

---

(١) العواملة، منصور، مرجع سابق، الصفحات ٧٠ – ٧٣.

(٢) العضايلة، أمين، مرجع سابق، صفحة ١٤.

أنه يمكن ايجاز ميزة في هذا التصنيف تتمثل في ذكر بعض الحقوق والحريات المستحدثة كالحق في التمتع والعيش في بيئة نظيفة، وأيضاً إضافة بعض الانتقادات الأخرى من قبيل كونه تصنيف فلسفي روحاني أكثر منه واقعي قانوني، واحتوائه على حقوق وحريات فرعية يمكن دمجها وإدخالها ضمن حريات رئيسية تشملها وغيرها، وخلوه من حق مهم جداً هو حق الملكية.

ثالثاً: تصنيف الدكتور ثروت بدوي(١): يقسم الدكتور ثروت الحقوق والحريات العامة إلى قسمين رئيسيين، ويدرج تحت كل قسم منهما مجموعة من الحقوق والحريات، وذلك على النحو التالي:

١- **الحقوق والحريات التقليدية**: وتضم ما يلي:

أ-**الحريات الشخصية**: وتشمل حرية التنقل، وحق الأمن، وحرمة المسكن، وسرية المراسلات.

ب- **حريات الفكر**: وتضم حرية العقيدة والديانة، وحرية التعليم، وحرية الصحافة، وحرية المسرح والسينما والإذاعة، وحرية الرأي والتعبير.

ج- **حريات التجمع (أو الدولة والجماعات)**: وهي حرية الاجتماع، وحرية تأليف الجمعيات والانضمام إليها.

د-**الحريات الاقتصادية**: وتتضمن حرية التملك أو حق الملكية الفردية، وحرية التجارة والصناعة.

٢- **الحقوق والحريات الاجتماعية**: وأهمها حق العمل وما يتفرع عنه من حقوق وحريات كالأمن المادي، والتأمين الصحي، والضمان الاجتماعي، وحق المساواة في تولي الوظائف العامة، وحق تكوين النقابات العمالية، وحق الاضراب.

رابعاً: تصنيف الدكتور محمد سعيد المجذوب(٢): يصنف الدكتور محمد الحقوق والحريات العامة إلى خمس عناوين رئيسية، ويدرج تحت كل عنوان منها عدداً من الحقوق والحريات كما يلي:

١- **الحريات البدنية أو السلامة البدنية**: ويدرج تحتها ما يلي:

أ-حق الإنسان في البقاء بمعزل عن التوقيف التعسفي.

ب- عدم جواز اتهام الإنسان أو اعتقاله إلا بموجب القانون.

ج- عدم جواز التعدي على بدن الإنسان بإزهاق روحه أو استرقاقه أو ممارسة عمليات التعذيب عليه أو تشويهه.

د-تمتع المنزل بحرمة.

ه-حرية المراسلات البريدية والاتصالات الهاتفية.

و- حرية التنقل.

٢- **الحريات الفكرية**: وتتضمن ما يلي:

أ- الحرية الدينية بمفهومها السلبي أي حرية المعتقد وأيضاً بمفهومها الايجابي أي حرية ممارسة الشعائر الدينية.

ب- حرية الرأي والتعبير.

ج- حرية التعليم وتنطوي على ثلاثة حقوق: الحق بالتعليم والتعلم واختيار المعلم.

٣- **الحريات السياسية**: ويدخل تحتها ما يلي:

أ- حرية المعارضة السياسية عن طريق الممارسة الديمقراطية وحق المواطن في المساهمة في الشؤون العامة.

ب- حرية التجمع وتأليف الجمعيات والأحزاب.

٤- **الحريات الاقتصادية**: وتضم ما يلي:

أ- حق الملكية الفردية.

---

(١) بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سابق، الصفحات ٣٨٤ – ٣٩٤.

(٢) مجذوب، محمد سعيد، مرجع سابق، الصفحات ١٠ – ١٢.

ب- حرية التجارة والصناعة.

٥- **الحقوق والحريات الاجتماعية:** ويدرج تحتها ما يلي:

أ- الحق بالأمن الاقتصادي: الحصول على عمل واختيار العمل.

ب- الحق بالأمن الاجتماعي: تنظيم شروط التعاقد مع أرباب العمل.

ج- الحق بالحد الأدنى للأجور والحق بالضمان الصحي وضمان الشيخوخة.

د- الحق في الحصول على اجازات مدفوعة.

هـ- الحق بالأمن السياسي: الحرية النقابية وحق الإضراب.

وينتقد استاذنا الدكتور أمين العضايلة هذا التصنيف بالقول أنه تصنيف معيب لأن ما أصاب تصنيف الدكتور منصور من وهن قد أصاب هذا التصنيف أيضاً لا سيما من حيث الخلط وعدم المرجعية، إذ يوجد تداخل وتشابك وخلط بين الحقوق والحريات المدرجة تحت كل عنوان رئيسي من العناوين الخمس المشار إليها، فضلاً عن أنه يصعب على القارئ أحياناً أن يجد رابطة أو مرجعية لتصنيف بعض الحقوق والحريات ضمن الأقسام الخمس المذكورة، إذ كيف يمكن مثلاً إدخال حرية المراسلات البريدية تحت عنوان الحريات البدنية؟[١].

خامساً: تصنيف الدكتور نعيم عطية[٢]: يقسم الدكتور نعيم الحقوق والحريات العامة إلى أقسام ثلاث أساسية ومن ثم يدرج تحت كل قسم منها عدداً من الحقوق والحريات الأخرى، وذلك على النحو الآتي:

١- **الحريات الأساسية أو الحريات الشخصية:** وتضم ما يلي:

أ- الأمن الشخصي ومتفرعاته كحق الحياة ومنع التوقيف التعسفي وعدم رجعية القوانين ومنع التعذيب الجسدي والمعنوي.

ب-حرية التنقل وحظر ابعاد المواطنين.

ج- حرية الإقامة.

د- حرمة المساكن.

ه- حرية المراسلات وسريتها.

٢- **الحريات الفكرية:** وتشمل الآتي:

أ-حرية الاعتقاد وممارسة الشعائر الدينية.

ب- حرية الرأي والتعبير والبحث العلمي.

ج- حق الاجتماع.

د-حق تكوين الجمعيات والنقابات.

ه-حرية التعليم.

و- حرية الصحافة والطباعة والنشر.

ز- الحق في مخاطبة السلطات العامة وتقديم الشكاوى.

٣- **الحريات الاقتصادية:** وتتضمن التالي:

أ- حرية العمل.

ب- حرية التجارة والصناعة.

ج- حق الملكية.

الفرع الثالث: التصنيف الدولي للحريات العامة

سوف نكتفي في هذا الإطار بذكر تصنيفين استندا على التصنيف الدولي للحقوق والحريات العامة، هما:

---

(١) العضايلة، أمين، مرجع سابق، صفحة ١٦.

(٢) عطية، نعيم، في النظرية العامة للحريات الفردية، مرجع سابق، الصفحات ٢٣٣ – ٢٣٦.

أولاً: تصنيف استاذنا الدكتور أمين العضايلة[١]: يرى استاذنا الدكتور أمين العضايلة بأن التصنيف الأقرب إلى المنطق هو التقسيم الذي تم اتباعه للحقوق والحريات العامة من قبل الاعلانات والمواثيق الدولية والإقليمية، وتبعاً لذلك يقسم الحقوق والحريات إلى قسمين، الأول هي الحقوق والحريات المدنية والسياسية، والثاني هي الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية، ويقول بأن هذا التصنيف يقترب إلى حد ما من التصنيف الذي يقسم الحقوق والحريات إلى حقوق وحريات تقليدية أو فردية وحقوق وحريات حديثة ويقسم الأخيرة إلى قسمين حقوق وحريات اقتصادية وحقوق وحريات اجتماعية[٢]، وعموماً فإنه يقسم الحقوق والحريات العامة على النحو التالي:

١- **الحقوق والحريات الفردية:** وتتضمن ما يلي:

أ- **الحريات الشخصية:** وتضم الحق في الحياة، وحق الإنسان في الحماية الجسدية، وحق الأمن، وحرية التنقل، وحرمة المسكن، وسر المهنة، وسرية المراسلات،

ب- **حريات الفكر وحريات التعبير الجماعية:** وتضم حرية الرأي، وحرية العقيدة، وحرية الصحافة، وحرية التعليم، وحريات التعبير الجماعية وتشمل حرية الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات والأحزاب السياسية، وحق تقديم العرائض والشكاوى.

٢- **الحقوق والحريات الاجتماعية والاقتصادية:** وتتضمن ما يلي:

أ- **الحقوق والحريات الاجتماعية:** وأهمها حق العمل بمفهومه الواسع أي بكل ما يتفرع عنه من حقوق وحريات كالحق في العيش الكريم، والتأمين الصحي، والضمان الاجتماعي، وحق الاضراب، والحق في تكوين النقابات العمالية.

ب- **الحقوق والحريات الاقتصادية:** وفي مقدمتها حق الملكية باعتباره المحور الرئيسي لهذه الحقوق، وحرية تأسيس المشروعات الخاصة وإدارتها، وحرية التجارة والصناعة، وحرية التبادل التجاري.

ثانياً: تصنيف حقوق الإنسان وحرياته في النطاق الدولي كما يراه الدكتور أحمد سعيفان[٣]:
يرى الدكتور أحمد بأن تصنيفات حقوق الإنسان وحرياته تتعدد تبعاً لتعدد المعايير المعتمدة، فإذا ما قمنا بالأخذ بمعيار تطبيق حقوق الإنسان فيتم التمييز عندها فيما بين حقوق الإنسان الفردية التي يتمتع بها الإنسان بصفته فرداً وبين حقوق الإنسان الجماعية وهي تلك الحقوق التي تعود للجماعة البشرية بأسرها كحق الشعوب في تقرير المصير وهنا أيضاً يتم التمييز ما بين الحقوق العائدة لكافة البشر والحقوق التي تتناول بعض الفئات كالنساء والأطفال، بينما إذا ما أخذنا بمعيار الظروف التي تطبق خلالها حقوق الإنسان فيتم التمييز بين الحقوق والحريات التي تقررها التشريعات للإنسان وقت السلم والتي تسمى القانون الدولي لحقوق الإنسان وبين الحقوق والحريات العائدة للإنسان أثناء المنازعات المسلحة والتي تسمى القانون الدولي الإنساني، أما إذا ما تم الأخذ بمعيار مضمون حقوق الإنسان وحرياته وتطورها التاريخي فيتم التمييز حينها فيما بين ثلاث فئات أو أجيال متعاقبة من حقوق الإنسان وحرياته، الجيل الأول هي الحقوق المدنية

---

(١) العضايلة، أمين، مرجع سابق، الصفحات ١٦ – ٩٦.

(٢) يرى استاذنا الدكتور أمين العضايلة بأن العلاقة فيما بين الحقوق والحريات الاجتماعية من جهة أولى والحقوق والحريات الاقتصادية من جهة ثانية هي علاقة جدلية لا علاقة توافقية، إذ أننا إذا قمنا بالتركيز وبذل الجهد من أجل تحقيق الحقوق والحريات الاجتماعية فإن ذلك سوف يؤدي إلى التضحية بالحقوق والحريات الاقتصادية، ذلك أن تحقيق الحقوق الاجتماعية يعتمد في المقام الأول على مقدرة خرينة الدولة، وخرينة الدولة تعتمد بالدرجة الأولى على جيوب أبنائها، ولذلك فإن الأمر برمته يرجع إلى النظام القانوني في كل دولة من حيث إمكانية إقامة التوازن بين متطلبات الحقوق والحريات الاجتماعية من جهة ومقدرة الحقوق الاقتصادية على ما تقوم به من وظيفة اجتماعية من جهة أخرى، العضايلة، أمين، مرجع سابق، الصفحتان ١٦ و ١٧.

(٣) سعيفان، أحمد سليم، مرجع سابق، الجزء الأول، الصفحات ٦٩ – ١١٢.

والسياسية، والجيل الثاني هي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والجيل الثالث هي حقوق الجماعات أو حقوق التضامن، ويؤيد الدكتور أحمد تصنيف الحقوق والحريات العامة وفقاً للمعيار الثالث، نظراً لأنه ينطوي على فائدة تتمثل في ابرازه لحركية مفهوم حقوق الإنسان وتطوره مع العصور وخضوعه لمقتضيات كل عصر، فضلاً عن أنه تصنيف يتسع ليشمل ليس فقط البعد الفردي المدني والسياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي للإنسان ولكنه يظهر أيضاً البعد الجماعي للإنسان، حيث تعود للإنسان حقوق باعتباره مواطناً يسهم في تحديد مصير مجتمعه كما تعود للجماعة التي ينتمي إليها حقوق تهدف إلى الحفاظ على الجماعة ذاتها، وبناءً عليه يبرز هذا التصنيف الأخير كما يلي:

١- **الحقوق المدنية والسياسية (الجيل الأول):** وتضم ما يلي:

أ- الحرية الشخصية: وتشمل احترام الحياة الخاصة للفرد والاعتراف له بشخصيته القانونية والمعاملة الجنائية العادلة والحماية القضائية وطلب اللجوء السياسي والتنقل واختيار مكان الإقامة وتحريم التعذيب والمعاملة القاسية والمهينة وتحريم الاستعباد والعمل بالسخرة والاتجار بالرقيق.

ب- الحق في الحياة والأمن.

ج- الحرية الدينية.

د-حرية الرأي والتعبير.

ه-حق الاجتماع والتجمع.

و- حق التصويت في الانتخابات السياسية.

ز- حق الترشيح.

ح- ممارسة الحريات العامة المتعلقة بالمشاركة السياسية.

ط- تولي الوظائف العامة في أجهزة الدولة على قدم المساواة مع بني وطنه.

ي- الحق في الجنسية.

٢- **الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الجيل الثاني):** وتتضمن ما يلي:

أ- حق الملكية.

ب-الحق في العمل وبشروط عمل صالحة وعادلة.

ج-الحق في التعليم والتعلم.

د- حق تشكيل النقابات والانضمام إليها.

ه- الحق في الضمان الاجتماعي.

و- الحق في مستوى معيشة لائق وأجور عادلة ومتساوية.

ز-تحريم التمييز لأي سبب كان.

ح-الحق في الحماية من الرق والعبودية.

ط-تحريم السخرة والعمل القسري.

ي-حماية الأمومة والطفولة.

ك-الحق في تقرير المصير.

ل-حق الاشتراك الحر في حياة المجتمع الثقافية.

ويلاحظ مما تقدم مدى التشابك والتداخل بل والتكرار أحياناً على الصعيد الدولي فيما بين الحقوق والحريات المدنية والسياسية من جهة والحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى، الأمر الذي يدل على وجود نوع من التكامل فيما بينهما وضرورة وجود احداهما لوجود الأخرى والتمتع بممارستها بصورة فعلية حقيقية سليمة.

٣- **حقوق الجماعات أو حقوق التضامن (الجيل الثالث):** وهي تلك الحقوق التي تثبت مباشرة لجماعة بشرية بصفتها جماعة مستقلة عن الأشخاص المكونين لها، وترمي إلى الحفاظ على خصائص وتكامل الجماعة ذاتها، ويقسم هذا الجيل من الحقوق إلى قسمين رئيسيين تتدرج تحت كل قسم منهما مجموعة من الحقوق، وذلك وفقاً للبيان الآتي:

الحقوق التي تهم الجماعات البشرية كلها: وتشمل ما يلي:

أ- حق الشعوب في تقرير مصيرها.

ب- الحق في السلام الدولي.

ج- الحق في التنمية.

د- الحق في بيئة نظيفة وصحية.

هـ- الحق في التراث المشترك للإنسانية.

و- الحق في التنشئة.

ز- الحق في المساعدة الإنسانية.

ح- الحق في تداول المعلومات.

الحقوق التي تهم جماعات بشرية بذاتها: وتضم ما يلي:

أ- **حقوق الأقليات:** وتعني مجموع الأشخاص الذين يتمايزون في دولة ما عن غالبية سكان الدولة، سواء بالعرق أو اللغة أو الدين أو الثقافة والسلوك، الساعين لتأمين حياتهم وحرياتهم الدينية والثقافية ومساواتهم مع غيرهم في جميع الحقوق.

ب- **حقوق الجماعات الضعيفة أو المستضعفة:** وتشمل حقوق الأطفال، وحقوق النساء، وحقوق المتخلفين عقلياً والمعوقين، وحقوق وحماية السكان الأصليين والقبليين وأشباه القبليين، وحقوق وحماية اللاجئين، وحقوق وحماية الأشخاص عديمي الجنسية.

الفرع الرابع: تصنيف الحريات العامة في الاجتهاد القضائي

سنقوم في هذا الفرع بعرض مثالين على تصنيف الاجتهاد القضائي للحقوق والحريات العامة، الأول في فرنسا، والثاني في مصر.

أولاً: تصنيف الاجتهاد القضائي الفرنسي للحريات العامة(١): صنف المجلس الدستوري الفرنسي في عدد من الأحكام الصادرة عنه، كالحكم الصادر بتاريخ ١٩٨٤/٠١/٢٠ حول الحريات الجامعية، والحكم الصادر بتاريخ ١٩٨٤/١٠/١١ بشأن المؤسسات الصحفية، والحكم الصادر بتاريخ ١٩٨٥/٠١/١٨ والمتعلق بحرية التعليم، الحريات العامة إلى فئتين هما:

١- **الحريات العامة الأساسية:** وهي تلك الحريات الأساسية المهمة أكثر من غيرها من الحريات العامة، وبالتالي وجب أن تتمتع بحماية خاصة لا تتمتع بها الحريات الأخرى، ومن أمثلتها حرية تأليف الجمعيات وحرية الصحافة وحرية التعليم، وترتكز هذه الحماية الخاصة على مبادىء ثلاث:

أ- عدم اخضاع الحريات الأساسية لنظام الترخيص المسبق، ويجد هذا المبدأ مصدره في قرار المجلس الدستوري الصادر بتاريخ ١٩٧١/٠٧/١٦ حول حرية تأليف الجمعيات، والذي أكد فيه بأنه وباستثناء الاجراءات الواجب اتخاذها تجاه فئات خاصة من الجمعيات، فإن تأليف الجمعيات لا يمكن أن يخضع فيما يتعلق بقانونيته لتدخل مسبق من جانب السلطة الإدارية أو السلطة القضائية، وتبعاً لذلك تعتبر حرية تأليف الجمعيات حرية أساسية.

ب- يجوز للقانون أن يتدخل من أجل توسيع دائرة ممارسة الحريات الأساسية وليس تضييقها، ولكن ليس بصورة مطلقة، إذ يجوز للقانون أن يتدخل لتنظيم حرية عامة أو حتى الحد من دائرة ممارستها إذا كان الهدف هو جعلها أكثر فعالية أو تأمين توافقها مع مبدأ أو مع هدف ذو قيمة دستورية كالحد من حرية التنقل وحرية اقامة الأجانب لحماية النظام العام.

---

(١) سعيفان، أحمد سليم، مرجع سابق، الجزء الأول، الصفحات ٦٣ – ٦٨.

ج- يجب تطبيق الحريات العامة الأساسية بطريقة موحدة على كامل التراب الفرنسي.
٢- **الحريات العامة العادية:** وهي الحريات الأخرى التي لم يعتبرها المجلس الدستوري أساسية، إلا أنه اعترف بالقيمة الدستورية لها، ومن أمثلتها حق الملكية الذي وافق المجلس على امكانية تدخل القانون للحد منه، وحرية الاتصال السمعي والبصري التي اعتبرها المجلس حرية عامة عادية خاضعة لنظام الترخيص الإداري المسبق.

وهذا التصنيف منتقد، فأولاً تعتبر جميع الحريات العامة كل متكامل لا فرق بين حرية وأخرى، وبالتالي يجب أن تتمتع بذات الدرجة والمرتبة والضمانات، وثانياً أن هذا التصنيف وإن كان يهدف إلى إضفاء حماية خاصة على بعض الحريات التي تعنتها بالأساسية، إلا أنه قد يؤدي إلى تهميش الحريات التي لا يعتبرها المجلس الدستوري أساسية، وثالثاً أن المجلس الدستوري ذاته لم يقم بتوضيح أو وضع قائمة بالحريات التي يعتبرها أساسية والحريات التي يعتبرها عادية.

ثانياً: تصنيف الاجتهاد القضائي المصري للحريات العامة: قسمت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم قديم لها صدر بتاريخ ١٩٥١/٠٦/٢٦ الحقوق والحريات العامة إلى قسمين أساسيين هما:

١. **الحريات والحقوق العامة المطلقة:** وهي تلك الحقوق والحريات العامة المطلقة إطلاقاً لا سبيل معه إلى تقييدها أو تنظيمها ولو بموجب قانون، ولا سبيل لذلك إلا تعديل الدستور، ومن أمثلتها المساواة بين المواطنين أمام القانون، والمساواة بين المواطنين في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية دون تمييز بسبب الأصل أو اللغة أو الدين.

٢. **الحريات والحقوق العامة العادية:** وهي التي الحقوق والحريات العامة التي يجوز أن يتم تنظيمها بموجب قانون يصدر لهذه الغاية، ولكن من غير نقص أو انتقاص، ومن أمثلتها حرية الرأي والتعبير.

ونظراً لأهمية هذا الحكم نورد ما جاء فيه بهذا الخصوص:

" ومن حيث أن الدستور قد أفرد باباً خاصاً يقرر فيه حقوق المصريين العامة وواجباتهم، وهو من أهم ما اشتمل عليه من أحكام، وقد قصد به، كما جاء في التقرير المرفوع من لجنة الدستور، أن يكون وضعاً قانونياً له حكم الدستور وعلوه على القوانين العادية، وحتى يكون قيداً للشارع المصري لا يتعداه فيما يسنه من الأحكام. ومن حيث أنه يستخلص من النصوص الواردة في هذا الباب ومن الأعمال التحضيرية للجنة الدستور أن هذه النصوص التي تقرر الحقوق العامة للمصريين إنما هي خطاب من الدستور للمشرع يقيد فيه من حرية المشرع ذاته، فتارة يقرر الدستور الحرية العامة ويبيح للمشرع تنظيمها من غير نقص أو انتقاص، وطوراً يطلق الحرية إطلاقاً لا سبيل معه إلى تقييدها أو تنظيمها ولو بتشريع... فمن الحقوق العامة التي أطلقها الدستور ما قرره في المادة الثالثة منه من أن المصريين لدى القانون سواء، وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين. ومن الحريات التي أباح فيها الدستور التنظيم للمشرع ما ورد في المادة الرابعة عشرة من أن حرية الرأي مكفولة، ولكل إنسان الإعراب عن فكره بالقول أو بالكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك في حدود القانون[١]"

ومن أنصار هذا التقسيم الدكتور عبد الرزاق السنهوري الذي يرى بأنه توجد حقوق وحريات عامة يجوز أن يتم تنظيمها من قبل المشرع بقانون، وتوجد أيضاً حريات وحقوق عامة أخرى لا يجوز تقييدها ولو بتشريع يقرره البرلمان، لأن الدستور لم يجعل للمشرع عليها من سبيل، بل هي حريات وحقوق تجوز تسميتها بالحريات والحقوق المطلقة، فلا يجوز للمشرع أن يتدخل بتشريع في تحديدها، وإلا كان التشريع باطلاً لمخالفته الدستور، ومن الأمثلة عليها المساواة أمام القانون، والمساواة في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وعدم رجعية قوانين

---

(١) نقلاً عن السنهوري، عبد الرزاق، (١٩٥٢)، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنة الثالثة يناير ١٩٥٢، هامش صفحة ٥٣.

الجرائم والعقوبات، وحظر ابعاد المواطنين، ونزع الملكية لغير المنفعة العامة أو دون تعويض أصلاً أو دون تعويض عادل[١]، فهذه الحريات ترد في الدساتير غير معلقة على شرط وغير محال فيها إلى القانون، وبالتالي لا يجوز تقييدها، فهي حقوق حصينة لا يجوز المساس بها حتى من جانب المشرع، ويكون السبيل الوحيد إلى تقييدها عن طريق تعديل الدستور ذاته[٢].

رأينا: لا بد لنا في ختام هذه الفرع من بيان رأينا الشخصي في الموضوع المتقدم، وفي الحقيقة فإننا نرى انتفاء وجود أي قيمة أو نتيجة قانونية تترتب على تصنيف الحقوق والحريات العامة إلى تصنيفات شتى، كما نرى أيضاً انتفاء وجود أي قيمة أو نتيجة عملية واقعية يمكن أن تترتب على هذه التقسيمات، وبأن الأمر في حقيقته لا يعدو كونه محاولة فلسفية فكرية واجتهاد شخصي لوضع هذه الحقوق والحريات العامة ضمن عناوين رئيسية وإدراج عدد من هذه الحقوق والحريات تحت كل منهما، وذلك وفقاً للوجهة أو الزاوية التي ينظر منها هذا الفقيه أو ذاك إلى هذه الحقوق والحريات، كما نرى بأن أهمية التصنيف هي نظرية بحتة حيث تقتصر على المنهجية الدراسية التي سوف يتناول من خلالها كل باحث لهذه الحقوق والحريات العامة بالدراسة والشرح والتحليل والبيان، ولذلك فإنه يمكن لأي باحث الأخذ بالتصنيف والتقسيم الذي يراه مناسباً من وجهة نظره الشخصية والزاوية التي ينظر منها إلى هذه الحقوق والحريات، ولعل في تصنيف الدكتور سعاد أبرز مثال على تعدد الرؤى والزوايا والاجتهادات ووجهات النظر المختلفة التي ينظر منها كل فقيه إلى هذه الحقوق والحريات وبالتالي يقوم بتصنيفها وفقاً لرؤيته الخاصة والزاوية التي ينظر منها إليها.

الفرع الخامس: موقع حرية الاجتماع من هذه التصنيفات

لا بد لنا في ختام هذا المطلب من بيان الموقع الذي تشغله حرية الاجتماع من هذه التصنيفات المختلفة المتباينة للحريات العامة، وفي الحقيقة لقد اختلف هذا الموقع تبعاً لوجهة النظر التي تم النظر من خلالها لهذه الحرية، وتعددت الرؤى في هذا الصدد، ولكن يمكن ردها إلى أربعة:

أولاً: حرية الاجتماع تعتبر من الحريات السياسية: ومن أنصار هذا الاتجاه الدكتور محمد سعيد مجذوب الذي وضع حرية الاجتماع ضمن الحريات السياسية، والفقيه الفرنسي Waline الذي يرى بأن حرية الاجتماع هي حرية سياسية لأنها تسمح بعقد الاجتماعات السياسية، وقد انتقد هذا التسويغ بالقول أن وصف اجتماع ما بأنه اجتماع سياسي لا يعني سوى أن الأمر الذي يناقشه هو ذا صبغة سياسية ليس أكثر، ولا يقصد به في الواقع أن يكون ممارسة لحرية سياسية[٣].

وينتقد البعض هذا الرأي من وجهة نظره الخاصة بالقول أن الحريات العامة بالمعنى الدقيق لا تضم الحريات السياسية، وذلك لأن ثمة فارق أساسي بينهما يمنع تداخلها، فالحريات العامة تمثل مجموع الوسائل القانونية التي تسمح للفرد بأن يقود حياته الخاصة ويساهم في الحياة الاجتماعية العامة للبلاد، وأما الحريات السياسية فهي الطريق إلى المساهمة في السلطة العامة وحكم الدولة، فالأولى هي الهدف والثانية هي الوسيلة لتحقيق الهدف. وإلى جانب هذا الاختلاف الواضح من حيث الطبيعة بينهما، يوجد اختلاف آخر يمكن رده إلى الشروط الواجب توافرها للتمتع بهذا النوع أو ذاك، وبصفة عامة فإن التمتع بالحريات السياسية يتطلب توافر شروط أكثر

---

(١) السنهوري، عبد الرزاق، البحث السابق، الصفحات ٥٢ – ٥٥.

(٢) البنا، محمود عاطف، مرجع سابق، الصفحتان ٨٤ و ٨٥، ويرى الدكتور عاطف بأن الواقع العملي يشهد بأن الحريات المطلقة لم تستعص على التقييد، ودون تعديل دستوري صحيح، وبأن القضاء الدستوري يقر سلطة المشرع في التدخل في هذه الحقوق والحريات المعتبرة مطلقة، وبأنه يضع ضوابط للقيود التي يمكن أن ترد عليها، وهو في ذلك لا يقبل إلا أقل القيود بالنسبة لهذه الحريات الذي يعطيها القضاء مركزاً ممتازاً، وبأن هذا المركز الممتاز لا يعود فقط إلى النص على حقوق وحريات مطلقة، وإنما يرجع أيضاً إلى طبيعة بعض الحريات التي لا تقبل التقييد بطبيعتها كحرية العقيدة، حيث لا تستطيع الدولة أن تفرض عقيدة معينة على الأفراد، المرجع ذاته، صفحة ٨٥.

(٣) نقلاً عن خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٢٦.

شدة من التمتع بالحريات العامة، فالحريات السياسية مقصورة على المواطنين دون الأجانب، وحتى بالنسبة للمواطنين فإن التمتع بها يقتضي توافر شروط خاصة من حيث السن والأهلية، وهذا بخلاف الحريات العامة التي لا يجوز أن يحرم منها أحد حرماناً مطلقاً، ولا يتطلب التمتع بها توافر شروط خاصة، بل ويمكن أن تتم مزاولتها في أي سن وعلى الرغم من نقص الأهلية[١].

ونضيف إلى هذه الانتقادات انتقاداً آخر مفاده أن الهدف أو الغرض من عقد الاجتماع العام ليس قاصراً على مناقشة الأمور السياسية البحتة فقط كي يتم اعتبار حرية الاجتماع حرية سياسية صرفة.

ثانياً: حرية الاجتماع تعتبر من حريات التجمع: ومن أنصار هذا الاتجاه الدكتور ثروت بدوي الذي وضع حرية الاجتماع ضمن حريات التجمع أو ما أسماه (الدولة والجماعات)، وهذا رأي له سند قوي من الواقع، ذلك أن حرية الاجتماع تتم ممارستها من خلال تجمع عدد من الأفراد، ويؤيد الدكتور مالك خريسات هذا الرأي بالقول أن " الفرد إذا أراد أن يكون رأيه مؤثراً على أصحاب القرار السياسي فلا يكون ذلك إلا إذا انغمست حريته مع حرية الآخرين ومارسها ضمن حرية التجمع"[٢].

ثالثاً: حرية الاجتماع تعتبر من الحريات الفكرية: ومن أنصار هذا الاتجاه الدكتور نعيم عطية الذي وضع حرية الاجتماع ضمن الحريات الفكرية. وهذا أيضاً رأي له سند قوي من الواقع، ذلك أن الهدف أو الغرض من عقد الاجتماعات العامة هو عرض الأفكار المختلفة وتبادل الرأي بشأنها ومناقشتها وتحليلها للوصول إلى أكثرها سداداً ونفعاً.

ويؤيد الدكتور مالك خريسات هذا الرأي أيضاً بالقول أن " الاجتماعات العامة باعتبارها إحدى وسائل التعبير عن الرأي تنضم مباشرة إلى حرية الرأي التي تمثل حرية الفكر قوام الحريات المعنوية أو الذهنية" ، مشيراً في هذا الصدد إلى ما أكده الفقيه الفرنسي جان جاك روسو من أن حرية الفكر لا تتقرر ما لم تكفل لها حرية التعبير عن هذا الفكر وبأن " القاعدة الأساسية للديمقراطية هي التعبير الحر عن الرأي، فيجب أن يكون في استطاعتنا الكتابة والكلام والاجتماع بحرية، وذلك لأن الآراء المتطرفة بل والحمقاء قد يعمل بها يوماً ما"[٣].

رابعاً: حرية الاجتماع تعتبر من حريات الفكر وحريات التعبير الجماعية: ومن أنصار هذا الاتجاه استاذنا الدكتور أمين العضايلة، وظاهر بأن استاذنا قد جمع في هذا التوجه الاتجاهين السابقين، وهذا مسلك حميد وسديد، ونحن نؤيده، إذ تعتبر حرية الاجتماع فعلاً وحقيقة من الحريات الفكرية وأيضاً من حريات التجمع أو التعبير الجماعية في آن معاً، ذلك أن حرية الاجتماع تعد من جهة أولى من الحريات الفكرية إذ أن الهدف أو الغرض من عقد الاجتماعات العامة هو كما أسلفنا عرض الأفكار المختلفة وتبادل الرأي بشأنها ومناقشتها وتحليلها للوصول إلى أكثرها سداداً ونفعاً، ومن جهة ثانية من حريات التجمع أو التعبير الجماعية كون ممارستها لا يمكن أن تتم إلا من خلال تجمع عدد من الأفراد، فحريات التعبير الجماعية ومن ضمنها حرية الاجتماع هي كما يقول استاذنا تتقرر للفرد ولشخصه إلا أن ممارستها لا يمكن أن تكون إلا جماعية، بمعنى أن الفرد لا يمكنه ممارسة هذه الحريات منفرداً بذاته، وإنما تتحقق الممارسة إذا اتجهت إرادة مجموعة من الأفراد إلى التضافر للقيام بهذه الممارسة[٤].

المبحث الثاني

التعريف بحرية الاجتماع وتمييزها عما قد يشتبه بها من أعمال وتجمعات

---

(١) فهمي، مصطفى أبو زيد، (٢٠٠٦)، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، صفحة ١١٧.

(٢) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٢٧.

(٣) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٢٧.

(٤) العضايلة، أمين، مرجع سابق، صفحة ٧١.

وموقف المواثيق الدولية والإقليمية منها

لا بد لنا في مستهل دراستنا لحرية الاجتماع من تعريف هذه الحرية وبيان أنواعها وتمييزها عما قد يشتبه بها من أعمال وتجمعات أخرى (مطلب أول)، ومن ثم نعرج على بيان وإيضاح العلاقة المتداخلة المتشابكة فيما بينها وبين الحريات الأخرى (مطلب ثاني)، لنبين أخيراً موقف المواثيق الدولية والإقليمية من حرية الاجتماع (مطلب ثالث).

المطلب الأول: تعريف حرية الاجتماع وبيان عناصرها وأنواعها وتمييزها عما قد يشتبه بها من أعمال وتجمعات

سنقوم في هذا المطلب ببيان مفهوم حرية الاجتماع والتعاريف التي قيلت بهذا الصدد في الفرع الأول، فيما نوضح عناصرها في الفرع الثاني، بينما نبين في الفرع الثالث أنواع الاجتماعات والاختلافات فيما بينها، في حين نميز في الفرع الرابع فيما بين حرية الاجتماع وما قد يشتبه بها من أعمال وتجمعات.

الفرع الأول: تعريف حرية الاجتماع

لقد تباينت اجتهادات الفقه والقضاء والتشريع في وضع تعريف محدد لحرية الاجتماع، وذلك وفقاً للزاوية التي ينظر منها كل منهم لهذه الحرية، ورؤيته الخاصة بشأنها، ووجهة نظرة بخصوصها، إذ ركز البعض على عنصر العمومية فيما ركز غيرهم على عنصر الزمان أو عنصر المكان، بينما أهتم آخرون بالعدد، في حين عني غيرهم بالهدف أو الغاية من عقد الاجتماع، نذكر فيما يلي بعض منها.

أولاً: في الفقه:

عرف الدكتور ثروت بدوي حرية الاجتماع بأنها تعني " حق الأفراد في أن يتجمعوا في مكان ما فترة من الوقت ليعبروا عن آرائهم سواء في صورة خطب أو ندوات أو محاضرات أو مناقشات جدلية[١]"

وعلى المنوال ذاته يعرفها الدكتور عبد المنعم محفوظ بأنها تعني " اتجاه إرادة الأفراد إلى أن يتجمعوا في مكان ما، خلال حيز من الزمن، بقصد التعبير عن آرائهم – أياً كان أسلوب التعبير أو وسيلته – سواء في صورة محاضرات أو ندوات أو خطب أو مناقشات جدلية[٢]"

بينما عرفها الدكتور محمد غزوي بأنها تعني " أن يتمكن الأفراد من الاجتماع فترة من الوقت، ليعبروا عن آرائهم، بالمناقشة أو تبادل الرأي أو الدفاع عن رأي معين وإقناع الآخرين بالعمل به، أو على سبيل التعليم والمنفعة العامة [٣]"

ويعرفها الدكتور محمد قدري حسن بأنها تعني " حق الأفراد في أن يتجمعوا في مكان ما، فترة من الوقت، ليعبروا عن آرائهم بصدد موضوع يتسم بالأهمية بالنسبة لهم، وإقناع الآخرين بما يسفر عن اجتماعهم[٤]"

---

(١) بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سابق، صفحة ٣٨٩، ومن مؤيدي هذا التعريف أيضاً عبد البر، فاروق، (٢٠٠٤)، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، صفحة ٦١٥.

(٢) محفوظ، عبد المنعم، مرجع سابق، صفحة ١٥٠.

(٣) غزوي، محمد سليم، (١٩٩٤)، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الثالثة، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، صفحة ٨٠.

(٤) حسن، محمد قدري، مرجع سابق، صفحة ٤١١.

فيما يعرفها الدكتور حسن العيلي بأنها تعني " أن يتمكن الأفراد من الاجتماع في الأماكن العامة ليعبروا عن آرائهم بالخطابة أو بالمناقشة أو تبادل الرأي[١]"

أما الدكتور سعد عصفور فقد عرف الاجتماعات العامة بأنها " تلك الاجتماعات التي تعقد للمناقشة وتبادل الرأي ويسمح فيها بالحضور لأي شخص من غير دعوة[٢]"

بينما عرفت الدكتورة أفكار عبد الرازق عبد السميع حرية الاجتماع العام بأنها " حق عدد غير محدد من الأفراد في أن يتمكنوا من عقد الاجتماعات المنظمة، في مكان وزمان محددين، لتبادل الآراء والأفكار بالطرق المختلفة حول موضوع ما[٣]"

في حين يعرف الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي الاجتماع العام بأنه " حادث عمدي مؤقت يسعى له أصحابه عن قصد، بغرض تبادل الآراء حول موضوع معين أو الدفاع عن رأي معين، وإقناع الآخرين به وحثهم للعمل من أجله[٤]"

وعرف الدكتور مالك خريسات الاجتماع العام بأنه " اجتماع مؤقت لمجموعة من الأفراد بغية الاعلان عن آرائهم والإطلاع على آراء الآخرين في سبيل المطالبة بعمل ما أو تحقيق غرض ما[٥]"

وعرفه الدكتور ليث نصراوين بأنه " حق مجموعة من الأفراد يزيد عددهم عن عشرين فرداً في التجمع في مكان ما فترة من الوقت للتعبير عن آرائهم في مسائل تهمهم، وما يرمي إليه بالوسائل السلمية من تكوين اطار يضمهم لتبادل الفكر وتمحيص الرأي بالحوار والنقاش حول موضوعات مشتركة فيما بينهم بهدف التوصل من خلال تفاعل الآراء إلى أعظمها سداداً ونفعاً[٦]"

في حين عرفه آخرون بأنه " حق الأفراد في أن يجتمعوا في مكان ما لفترة زمنية معينة لكي يعبروا عن آرائهم الشخصية باستخدام وسائل مختلفة كالصور والخطب وتنظيم الندوات والمحاضرات والمناقشات الجدلية، وذلك بهدف الدفاع عن رأي أو موقف معين لإقناع الآخرين به والعمل من أجل تحقيقه[٧]"

وفي الفقه الفرنسي يعرف الفقيه ايسمان حرية الاجتماع بأنها " الحق في عقد وتنظيم اجتماعات، بهدف مناقشة وتداول موضوعات معينة، بحيث يمكن لكل المواطنين الانضمام إليها والمشاركة فيها وحضورها "[٨]"

بينما يعرفها مفوض الحكومة ميشيل " اجتماع مجموعة من الأفراد بشكل مؤقت، من أجل سماع العديد من الأفكار أو الآراء أو للتشاور من أجل الدفاع عن مصالح معينة تهمهم[٩]"

---

(١) العيلي، عبد الحكيم حسن، مرجع سابق، صفحة ١١٥.

(٢) عصفور، سعد، (١٩٥٢)، حرية الاجتماع في انجلترا وفرنسا ومصر، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنة الثالثة يناير ١٩٥٢، الصفحتان ٢٣٣ و ٢٣٤.

(٣) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣٥.

(٤) فهمي، مصطفى أبو زيد، مرجع سابق، صفحة ٤٠٩.

(٥) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٣٤.

(٦) نصراوين، ليث كمال، (٢٠١٣)، الحق في التجمع السلمي في القانون الأردني والاتفاقيات الدولية، الطبعة الأولى، بيروت: مكتبة صادر ناشرون، صفحة ٢٢٥.

(٧) نصراوين، ليث، وأبو عزام، صدام، و قبلان، فايز، (٢٠١١)، التشريعات الناظمة للحق في الاجتماع العام في ضوء الدستور الأردني والمعايير الدولية، عمان: المركز الوطني لحقوق الإنسان، صفحة ١١.

(٨)A. Esmein , opus citatum , page ٥٧٧.

(٩) Burdeau , Georges , (١٩٧٢) , Les Libertes Publiques , quatrieme edition , Paris: librairie generale de droit et de jurisprudence , page ٢١٦.

في حين يعرف الفقيه موريس هوريو الاجتماع العام بأنه " تجمع مؤقت لعدد من الأفراد لتحقيق وحدتهم أو التفكير معاً "، بينما يعرفه الفقيه رولاند بأنه " تجمع عرضي أو مؤقت للأفراد مدبر بصفة سابقة ومنظم بغرض تبادل الآراء ودراسة الدفاع عن الأفكار والمصالح "(١).

أما مارسيل لاكلير فيعرفه بأنه " تجمع مؤقت لعدد من الأشخاص بناءً على تدبير سابق بغرض سماع وعرض الأفكار أو تبادلها من أجل الدفاع عن الآراء أو المصالح المشتركة "(٢).

ثانياً: في القضاء:

حيث لم تتضمن أحكام القضاء الفلسطيني أو الأردني أي تعريف لحرية الاجتماع، فسوف نقصر هذا البند على بيان تعريفها في قضاء كل من فرنسا ومصر والكويت.

١- **في القضاء الفرنسي:** عرف مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في قضية Delmott عام ١٩١٥ الاجتماع العام بأنه " عبارة عن تجمع مؤقت من الأفراد بهدف عرض الآراء والأفكار للتشاور من أجل الدفاع عن مصالحهم "

بينما تم تعريفه في قضية Benjamin عام ١٩٣٣ بأنه " تجمع عارض للأشخاص بقصد سماع عرض أفكار أو آراء أو للتشاور من أجل الدفاع عن أفكار أو مصالح "(٣).

٢- **في القضاء المصري:** أما فيما يتعلق بالقضاء المصري فقد عرفت المحكمة الدستورية العليا المصرية حرية الاجتماع في حكمها الصادر في الدعوى رقم ١٤/١٧/ق تاريخ ١٩٩٤/٠١/١٤ بالقول " الحق في التجمع، بما يقوم عليه من انضمام عدد من الأشخاص إلى بعضهم لتبادل وجهات النظر في شأن المسائل التي تعنيهم، من الحقوق التي كفلتها المادتان ٥٤ و ٥٥ من الدستور، وذلك سواء نظرنا إليه باعتباره حقاً مستقلاً عن غيره من الحقوق، أم على تقدير أن حرية التعبير تشتمل عليه باعتباره كافلاً لأهم قنواتها، محققةً من خلاله أهدافها(٤)"

وقد تكرر هذا التعريف في الحكم الصادر عنها في الدعوى رقم ١٥/١٦/ق تاريخ ١٩٩٥/٠٤/١٥(٥)، وقد أورد الدكتور فاروق عبد البر نقلاً عن الدكتور عماد البشري ملاحظتين حول هذين الحكمين هما(٦):

أ- أن حرية التجمع تتقرر لكل فرد وكل جماعة، دونما هيمنة عليها من قبل سلطات الدولة، وعليه فليس ثمة سبيل لتقييد هذه الحرية بأي صورة من الصور أو تحت أي دعوى من الدعاوى، إلا بمقتضى قانون، وهو الأمر الذي سنناقشه تفصيلاً في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

ب- أن المحكمة قد ربطت حرية التجمع بغيرها من الحريات، ولم تقم بفصلها عنها، وإنما قامت بتأصيل هذه الحرية على هدي من حريات التعبير وإبداء الرأي والاعتقاد والنشر والصحافة وحق الأفراد في التقدم بتظلماتهم إلى السلطات العامة، وهذا تطور مهم جداً، إذ يعكس ادراك طبيعة الجماعة البشرية من كونها جسداً واحداً تتكامل أعضاؤه، ومن ثم يضحى من غير

---

(١) نقلاً عن خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٢٨.

(٢) مشار إليه لدى حسبو، عمرو أحمد، (١٩٩٩)، حرية الاجتماع، القاهرة: دار النهضة العربية، الصفحتان ١٠٦ و ١٠٧.

(٣) Colliard , Claude – Albert , (١٩٨٢) , Libertes Publiques , sixieme edition , Paris: dalloz , page ٧١٢ et ٧١٣. و حسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق صفحة ١٠٦

(٤) عبد البر، فاروق، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، مرجع سابق، صفحة ٦١٦، وهند، حسن محمد، (٢٠٠٤)، النظام القانوني لحرية التعبير، المحلة الكبرى: دار الكتب القانونية، صفحة ١٧٩.

(٥) هند، حسن محمد، مرجع سابق، صفحة ١٨١.

(٦) عبد البر، فاروق، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، مرجع سابق، صفحة ٦٢٦.

المتصور أن يكون في المساس بأي من هذه الأعضاء عدم مساس بباقي الجسد، فالكل واحد وما يمس أياً من أجزائه إنما يمثل إهداراً للكل.

٣- **في القضاء الكويتي:** عرفت المحكمة الدستورية الكويتية في حكمها الصادر في القضية رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٦/٠٥/٠١ الاجتماع العام بالقول " إن حق الاجتماع بما يعنيه من مكنة الأفراد في التجمع في مكان ما فترة من الوقت للتعبير عن آرائهم فيما يعن لهم من مسائل تهمهم، وما يرمي إليه – بالوسائل السلمية – من تكوين إطار يضمهم لتبادل الفكر وتمحيص الرأي بالحوار أو النقاش أو الجدال توصلاً من خلال تفاعل الآراء إلى أعظمها سداداً ونفعاً. هذا الحق سواء كان مستقلاً عن غيره من الحقوق، أو بالنظر إلى أن حرية التعبير تشتمل عليه باعتباره كافلاً لأهم قنواتها محققة من خلاله أهدافها، فإنه لا يجوز نقضه لما من شأن ذلك أن يقوض الأسس التي لا يقوم بدونها نظام للحكم يكون مستنداً إلى الإرادة الشعبية(١)"

ثالثاً: في التشريع:

تباينت تشريعات الدول المختلفة في مدى وضعها تعريفاً لحرية الاجتماع في متن نصوصها، حيث اكتفت بعضها بذكر حرية الاجتماع وأحكامها القانونية دون ايراد تعريف سيراً مع مبدأ أن التعريف من مهمة الفقه لا المشرع، بينما سلكت تشريعات أخرى سبيلاً آخر ووضعت تعريفاً للاجتماع منعاً للبس ودرءاً للخوض في الاجتهادات الفقهية والقضائية المتعددة، ومن هذه التشريعات التي وضعت تعريفاً:

١- **التشريع الفلسطيني:** عرف القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨ بشأن الاجتماعات العامة الاجتماع العام في المادة الأولى منه بأنه:

" اجتماع عام: كل اجتماع عام دعي إليه خمسون شخصاً على الأقل في مكان عام مكشوف، ويشمل ذلك الساحات العامة والميادين، الملاعب، والمتنزهات وما شابه ذلك "

ويلاحظ بأن المشرع الفلسطيني قد أورد تعريفاً موسعاً إلى حد ما للاجتماع العام، إلا أنه قيده بقيدي العدد حيث اشترط توجيه دعوات الحضور لخمسين شخصاً على الأقل، والمكان حيث اشترط عقد الاجتماع في مكان عام مكشوف، ودون أي تقييد فيما يتعلق بالغرض أو الغاية أو الهدف من عقد الاجتماع.

ومسلك التشريع الفلسطيني في تقييد الاجتماع العام بقيد المكان العام هو مسلك منتقد وغير سديد، ذلك أن الربط فيما بين الاجتماع العام من جهة، وبين انعقاد الاجتماع في مكان عام من جهة أخرى، واستتباع ذلك بضرورة انعقاد الاجتماع في مكان عام كي نطلق عليه وصف الاجتماع العام، مسلك غير سديد البتة، إذ أن انعقاد الاجتماع في مكان عام أو انعقاده في مكان خاص منبت الصلة بإطلاق وصف اجتماع عام عليه من عدمه، لأن الأمر المهم هو توافر عناصر وشروط الاجتماع العام لا مكان انعقاده لمنحه صفة العمومية من عدمها، ويا ليت المشرع الفلسطيني اكتفى بذلك، بل إنه أضاف إليه كلمه مكشوف وتطلب لكي يعتبر الاجتماع عاماً أن يتم عقده في مكان عام مكشوف، وهذا أمر منتقد بشدة إذ كيف سيتم عقد اجتماع عام في مكان مكشوف في فصل الشتاء تحت المطر ووسط الرياح؟؟؟!!!.

٢- **التشريع الأردني:** عرف قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤، وفق التعديل الذي تم بموجب القانون رقم ٤٠ لسنة ٢٠٠٨، في المادة الثانية منه، الاجتماع العام بأنه " الاجتماع الذي يتم عقده لبحث أمر ذي علاقة بالسياسة العامة للدولة "

ويلاحظ بأن هذا التعريف قد جاء مطلقاً من حيث نطاقه وأشخاصه ومكان وزمان انعقاد الاجتماع العام، بحيث أضحى تجمع يحضره عدد غير محدد من الأفراد شريطة أن يكون الغرض منه مناقشة أي أمر يتعلق بالسياسة العامة للدولة، إذ اهتم المشرع الأردني بالغاية والهدف والغرض من الاجتماع وركز عليها قبل اهتمامه وتركيزه على أي أمر آخر.

---

(١) مجلة نقابة المحامين الأردنيين، (٢٠٠٦)، الأعداد ٤ – ٦، صفحة ٦٩.

ويرى البعض بأن هذا التعريف يؤدي إلى اعتبار أي اجتماع لشخصين أو أكثر في أي مكان – وإن كان خاصاً بهم في منزل أو مكتب خاص – يتم فيه مناقشة أي أمر من الأمور المتعلقة بالسياسة العامة للدولة اجتماعاً عاماً، وبالتالي تملك السلطة الإدارية الحق في اتخاذ اجراءات وتدابير أمنية لمواجهته، الأمر الذي يضحى يكرس مبدأ أن الأصل هو خضوع ممارسة الحق في الاجتماع العام للرقابة الإدارية، وأن الإدارة تملك حقاً مطلقاً بالتدخل في الاجتماع كقاعدة عامة، إلا ما تستثنيه هي ذاتها من الرقابة والتدخل [١].

ونحن لا نستطيع التسليم بصحة هذا الرأي، إذ يتوجب، لكي يعتبر الاجتماع عاماً، توافر جميع العناصر والشروط المستقرة والمتفق عليها، وعدم الاكتفاء بظاهر النصوص لإطلاق يد السلطات الإدارية تجاه ممارسة الأفراد لحرية الاجتماع.

يضاف إلى ما سبق أن عبارة " السياسة العام للدولة " تثير اشكالات عديدة، وتدخلنا في متاهات لا تنتهي، كونها عبارة واسعة فضفاضة حمالة أوجه يفسرها كل شخص كيفما يريد وبما يحقق هدفه من التفسير، إذ قد يدخل البعض – وبحق وفق رأينا – الأمور الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ضمن مفهوم السياسة العامة للدولة فضلاً عن الأمور السياسية، بينما قد يخرجها البعض الآخر منها، كما أن مفهوم السياسة العامة للدولة هو مفهوم نسبي متغير يفتقر إلى وصف الثبات والديمومة، إذ يختلف باختلاف المكان والزمان ومستوى التعليم والثقافة السائدة في المجتمع، وبالتالي فما قد يتم اعتباره ضمن مفهوم السياسة العامة للدولة في مكان معين أو زمان معين أو لدى فرد معين قد لا يعتبر كذلك في زمان آخر أو مكان آخر أو لدى فرد آخر، الأمر الذي يدخلنا في اشكالات نحن في غنى عنها.

بينما كان التعريف في المادة الثانية قبل التعديل الذي تم عام ٢٠٠٨ هو " الاجتماع العام: الاجتماع الذي يتم عقده لبحث أمر ذي طابع عام "، وهو التعريف ذاته الذي ورد في المادة الثانية من قانون الاجتماعات العامة المؤقت رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠١.

ويتسم هذا التعريف بالعمومية الشديدة، إذ أن مصطلح " ذي طابع عام " واسع جداً وفضفاض للغاية، وبالتالي تعتبر كافة الاجتماعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تناقش أموراً ذات طابع عام اجتماعات عامة خاضعة لأحكام هذا القانون، شريطة توافر كافة عناصر وشروط الاجتماع العام الأخرى المستقر عليها.

في حين عرفه المشرع الأردني في المادة الثانية من قانون الاجتماعات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٣، بأنه " كل اجتماع دعا إليه أشخاص للبحث في أمور سياسية "

وبذلك يكون المشرع الأردني في هذا التعريف قد قصر الاجتماع العام على تلك الاجتماعات التي يكون الهدف من عقدها مناقشة أمور سياسية دون غيرها من الأمور، وبالتالي

---

(١) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، صفحة ٢٢١.

لا يعتبر اجتماع مجموعة من الأفراد للبحث في مصالح مهنية أو اجتماعية أو اقتصادية أو غيرها اجتماعاً عاماً[١]، وفي الحقيقة فإن عبارة " أمور سياسية " تثير اشكاليات عدة، ويختلف تفسيرها من فرد إلى آخر ومن مكان إلى آخر ومن زمان إلى آخر، إذ قد يأخذ البعض في زمان معين ومكان معين بتفسير موسع لهذه العبارة من أجل ادخال الأمور الاقتصادية والاجتماعية ضمن مفهومها، في حين يتم العكس من قبل آخرين يتمسكوا بالمفهوم الضيق لهذه العبارة.

وأخيراً عرف المشرع الأردني الاجتماع العام في المادة الثانية من قانون الاجتماعات العامة لسنة ١٩٣٣ بأنه " كل اجتماع دعا إليه أشخاص للبحث في أمور عامة "، ولكنها أتبعته بعبارة على درجة كبيرة جداً من الأهمية والخطورة هي " يجوز للحكومة أن تعتبر أي اجتماع مهما كان نوعه اجتماعاً عاماً بالمعنى المقصود من هذا القانون إذا قنعت أن الغاية منه سياسية "

وظاهر بأن هذا التعريف يتفق مع التعريف الوارد في قانوني ٢٠٠١ و ٢٠٠٤ قبل التعديل، وبالتالي يصدق ما ذكرناه بشأنهما عليه، مع ملاحظة العبارة الخطيرة المضافة إليه والتي أطلقت يد الحكومة في اعتبار أي اجتماع ترى وفقاً لمطلق تقديرها واقتناعها الشخصي بأن الغاية منه سياسية ضمن مفهوم الاجتماع العام الخاضع لأحكام هذا القانون.

نخلص مما تقدم إلى أن التعريفات الأربع المشار إليها لم تتضمن أي تعريف جامع مانع للاجتماع العام، إنما حاولت وضع تعريف له من وجهة نظر واضعيه، والتي للأسف لم تكن سديدة وأغفلت في كل تعريف منها عدداً من الأمور، فالأول قصر الهدف من الاجتماع على مناقشة أمر له علاقة بالسياسة العامة للدولة، وبالتالي أخرج الاجتماعات التي لا تناقش هذه الأمور من مفهوم الاجتماع العام، فضلاً عن الأمور الأخرى الموضحة أعلاه، والثاني والرابع قصر غاية الاجتماع على بحث الأمور ذات الطابع العام وهي عبارة مرنة وحمالة أوجه فما الوضع إذا اختلط العام بالخاص هل يخرج حينها من مفهوم الاجتماع العام؟ والثالث قصر غرض الاجتماع على بحث الأمور السياسية وبالتالي أخرج من مفهوم الاجتماع العام الاجتماعات التي تتم لأغراض أخرى اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية أو غيرها.

٣- **التشريع البحريني:** عرف المشرع البحريني في المادة الثامنة من المرسوم بقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإجتماعات العامة والمواكب والتجمعات المعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠٠٦ الاجتماع العام بأنه " يعتبر من الاجتماعات العامة في تطبيق أحكام هذا القانون، كل اجتماع يعقد في مكان عام أو خاص يدخله أشخاص لم توجه إليهم دعوة شخصية، ويعتبر الاجتماع عاماً، إذا رأى رئيس الأمن العام أن الاجتماع بسبب موضوعه، أو عدد الدعوات إليه، أو طريقة توزيعها، أو بسبب أي ظرف آخر لا يعد اجتماعاً خاصاً، وفي هذه الحالة يجب على رئيس الأمن العام أو من ينوب عنه أن يخطر الداعي للاجتماع أو المنظم له بأن يقوم بالواجبات التي نص عليها هذا القانون ".

---

(١) شطناوي، علي خطار، (١٩٩٦)، مبادئ القانون الإداري الأردني – الكتاب الثاني (النشاط الإداري)، عمان: مطبعة الجامعة الأردنية، صفحة ٤٦٣، ويرتب الدكتور علي على هذا الأمر نتيجة غاية في الخطورة تتمثل في عدم مشروعية الاجتماعات الخاصة ذات المحل السياسي، إذ لا يجوز تغليف الاجتماعات السياسية بالطابع الخاص، فيتعين أن يتوافر شرطان لاكتساب الاجتماع الطابع الخاص، أولهما أن تتوافر صلة شخصية بين منظم الاجتماع والمدعوين، وثانيهما أن لا ينطوي محله على مناقشة أمور سياسية، المرجع ذاته، صفحة ٤٦٤، ونحن لا نسلم بصحة هذا القول، وذلك من زوايا عديدة: فأولاً أن معيار كون الاجتماع هو اجتماع خاص أم عام هو تحقق كافة عناصر الاجتماع العام فيه من عدمه، وثانياً أن وجود صلة شخصية بين منظم الاجتماع والمدعوين ليس هو الأمر الوحيد للتفرقة ما بين الاجتماعين العام والخاص إنما يعتبر جزءاً من معيار كلي هو شخصية الدعوات، إذ أن معيار شخصية الدعوات يتضمن أموراً أخرى مهمة يجب توافرها للقول بأن الاجتماع هو اجتماع خاص من عدمه سنأتي على ذكرها تفصيلاً لدى تناولنا لهذا الموضوع، وثالثاً أن هذا القول يؤدي إلى نتائج غاية في الخطورة مفادها اعتبار أي اجتماع بين شخصين في منزل أحدهما لمناقشة أمور سياسية اجتماعاً عاماً وهو أمر غير مقبول البتة ويعد انتهاكاً لحرمة الحياة الخاصة وحرمة المسكن.

وظاهر بأن هذا التعريف قد اعتمد من حيث المبدأ معيار عدم شخصية الدعوات لاعتبار اجتماع ما اجتماعاً عاماً، ولكنه لم يكتف بذلك وحده إذ أطلق العنان للسلطة التقديرية لرئيس الأمن العام في اعتبار اجتماع ما اجتماعاً عاماً استناداً إلى عدة معايير أخرى هي موضوع الاجتماع وعدد الدعوات الموجهة لحضوره أو طريقة توزيعها أو أي ظرف آخر يترائى له. ونرى عدم صحة منح هذه السلطة التقديرية الواسعة إلى رئيس الأمن العام في اعتبار اجتماع ما اجتماعاً عاماً، إذ يتوجب أولاً أن يبين القانون ماهية الاجتماع العام ومتى يعتبر اجتماع ما عاماً أم خاصاً، وثانياً عدم منح جهة إدارية سلطة تحديد فيما إذا كان اجتماع ما هو اجتماع عام أم خاص وفقاً لتقديرها الشخصي دون فرض رقابة قضائية عليها بهذا الصدد، وثالثاً أنه كان من الأفضل منح هذه السلطة إلى جهة قضائية كي تقرر هي في حال الاختلاف حول ماهية الاجتماع فيما إذا كان الاجتماع هو اجتماع عام أم اجتماع خاص، ورابعاً وأخيراً وحتى فيما لو أصر المشرع على منح هذه السلطة لرئيس الأمن العام فقد كان من الضروري تحديد الأسس والمعايير التي يستند إليها الرئيس في تقرير مدى كون اجتماع ما هو اجتماع عام أم خاص تحديداً دقيقاً وليس استخدام مصطلحات عامة فضفاضة المعنى والمدلول، لا سيما استخدام عبارة " أو بسبب أي ظرف آخر " التي تعتبر عبارة كارثية نظراً لمنحها سلطة تقديرية تامة مطلقة لرئيس الأمن العام في اعتبار الاجتماع عاماً بسبب أي ظرف يترائى له.

٤- **التشريع القطري:** عرف المشرع القطري في المادة الأولى من القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٤ بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات الاجتماع العام بأنه " يعتبر اجتماعاً عاماً، في تطبيق أحكام هذا القانون، كل اجتماع يشارك أو يتوقع أن يشارك فيه أكثر من عشرين شخصاً أو تكون المشاركة فيه دون دعوة خاصة، ويعقد في مكان خاص أو عام غير الطرق والميادين العامة، وذلك لمناقشة موضوع أو موضوعات عامة "

وظاهر بأن المشرع قد اعتمد في هذا التعريف على عدة معايير لاعتبار اجتماع ما اجتماعاً عاماً خاضعاً لأحكامه، أولها معيار عددي يقوم على عدد المشاركين في الاجتماع أو عدد الأفراد الذين يتوقع مشاركتهم فيه، وثانيها هو معيار عدم شخصية الدعوات، وثالثها هو معيار الغاية أو الهدف من عقد الاجتماع، حيث تطلب اشتراك أو توقع اشتراك عدد معين في الاجتماع يزيد على عشرين فرداً، أو أن تكون المشاركة في الاجتماع دون توجيه دعوات شخصية خاصة، كما منع عقد الاجتماع في الطرق العامة والميادين، واشترط كذلك أن يكون هدف الاجتماع هو مناقشة موضوع أو موضوعات عامة. ونرى بأن هذا التعريف يعد من أفضل التعريفات التشريعية التي أوردناها، حيث تلافى جل الانتقادات السابقة، لكنه فرض قيداً عددياً وحظر الاجتماع العام في الميادين العامة.

ومع ذلك يمكن لنا أن نتلافى كافة هذه الانتقادات المشار إليها سابقاً فيما لو أخذنا عبارات المشرع بمعناها الواسع لصالح ممارسة الحرية والحد من التقييد، وهو ما نؤيده، استناداً منا إلى أن الحرية هي الأصل والتقييد والحد هو الاستثناء، وبالتالي يتوجب تفسير نصوص القيد تفسيراً ضيقاً، أي أن يكون هذا التفسير لصالح إطلاق ممارسة الحرية لا لصالح الحد والتقييد منها وإطلاق يد سلطات الضبط الإداري تجاهها، إعمالاً للمبدأ الكلي العام القاضي بأن الحرية هي الأصل والاستثناء هو القيد، ومن ثم يمكننا ادخال كافة أنواع الاجتماعات العامة ضمن العبارات المشار إليها مع غل يد سلطات الضبط الإداري تجاهها إلى أقصى درجة ممكنة.

وهذا ما قضى به مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٥١/١١/٠٧، والذي جاء فيه " إن قانون الاجتماعات هو قانون استثنائي مقيد للحريات، لذا يتعين على المحكمة أن تفسره تفسيراً ضيقاً، فلا يجوز تطبيقه إلا عند الضرورة القصوى، ولا يصح أن

تتذرع به الإدارة لمنع الاجتماعات إلا إذا اجتمعت عندها أسباب بالغة الخطورة تبرر هذا المنع[١]"

تعريفنا: بعد عرض التعريفات المختلفة المشار إليها، واستعراض عناصر الاجتماع العام التي سيتم بيانها في الفرع اللاحق، يمكننا تعريف حرية الاجتماع العام بأنها " حق مجموعة من الأفراد لا يقل عددهم عن خمسين فرداً في أن يتمكنوا من عقد اجتماع عام سلمي منظم ومؤقت، في مكان وزمان محددين، يجوز لأي فرد حضوره والمشاركة فيه والانضمام إليه، كي يعبروا عن آرائهم بكافة وسائل وأساليب التعبير التي يرونها ملائمة، حول موضوع أو موضوعات معينة تتسم بالأهمية بالنسبة لهم تمت الدعوة للاجتماع من أجل مناقشتها وتبادل الآراء والأفكار بشأنها، والسير على هدي ما توصلوا إليه في اجتماعهم ".

الفرع الثاني: عناصر حرية الاجتماع

عطفاً على التعريفات المشار إليها في الفرع السابق، يمكننا إجمال العناصر أو الشروط الواجب توافرها للقول بأننا بصدد اجتماع عام، في ستة، هي:

أولاً: الإعداد والتنظيم: ذلك أن الاجتماع العام هو حدث عمدي مقصود لا فجائي، حيث يتم التخطيط والإعداد له من قبل مجموعة من الأفراد هم المنظمين للاجتماع، ويتم تنظيمه من قبلهم وفق الأسس والقواعد التي رسمتها التشريعات السارية في الدولة محل عقد الاجتماع، وبالتالي لا يعد الاجتماع العرضي الذي تم بمحض الصدفة دون ترتيب أو تنظيم أو اعداد اجتماعاً عاماً، إذ لا بد من اجتماع عدد معين من الأفراد تربطهم رابطة ونية مشتركة وحد أدنى من الاعداد والتنظيم[٢]، فالاجتماع العام هو حدث منظم وعمدي يسبقه اتخاذ تدابير وترتيبات تنظيمية معينة متفق عليها لانعقاده، ويكون برنامجه قد وضع مسبقاً بين عدد من الأفراد تجمعهم إرادة عامة ويضمهم حد أدنى من التنظيم[٣].

وبذلك يتبين لنا بأن هذا العنصر من عنصر الاجتماع العام يتضمن شقين، يتمثل أولهما في الاعداد والتجهيز والتدبير المسبق للاجتماع، إذ أنه كما أسلفنا تجمع عمدي لا فجائي أو عفوي أو بالصدفة يتطلب حد أدنى من الاعداد المسبق، وهذا ما يميزه عن غيره من التجمعات التي تتم بمحض الصدفة أو بصورة عشوائية خالية من أي اعداد أو تجهيز مسبق، كتلاقي الأصدقاء والمعارف عرضاً في المقاهي، وتجمع الناس عرضاً في وسائل المواصلات العامة أو المحلات العامة أو دور العبادة، وهذا ما أكدته محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر في قضية Du Halgouet بتاريخ ١٩٠٣/٠٣/١٤[٤]، وهذا يعني أن تطرأ فكرة عقد اجتماع عام في ذهن فرد أو عدد من الأفراد فيتم تدارس الأمر، فإذا ما تمت الموافقة وانعقدت النية والعزيمة على عقد اجتماع عام بوشر في التنفيذ بدءاً بعملية الاعداد والتجهيز، وتتبدى أهمية هذا الشق في كونه يسبق زمنياً كافة العناصر الأخرى الواجب توافرها في الاجتماع العام، بحيث لا يمكننا إطلاقاً – في حال عدم توافره – الزعم بوجود اجتماع عام[٥].

أما الشق الثاني، فيتمثل في التنظيم، ونعني به وجوب خضوع الاجتماع العام إلى نظام معين وقواعد محددة تبين سيره وتحكمه من بدايته إلى نهايته، ويؤدي غياب هذا الشق إلى فقدان الاجتماع لأحد العناصر التي تضفي عليه صفة الاجتماع العام، ويضحى نوعاً آخر من

---

(١) مشار إليه لدى عبد البر، فاروق، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، الصفحات ٣٣٩ – ٣٤٢.

(٢) الخوالدة، فايز سليمان، (٢٠٠٩)، النظام الدستوري لحرية الاجتماعات العامة، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة آل البيت، الصفحتان ٩ و ١٠.

(٣) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، صفحة ٢٢٣.

(٤) Colliard , Claude – Albert , opus citatum , page ٧١٢.

(٥) فتح الباب، محمد أحمد، (١٩٩٣)، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة دكتوراه (منشورة)، جامعة عين شمس، صفحة ١٣٣.

التجمعات البشرية، وبذلك تخرج الخطابة في الجمهور في الأسواق أو أماكن الازدحام، وتجمع الأفراد عرضاً في المقاهي ودور السينما والملاهي والمسارح والنوادي وغيرها من أماكن التجمع من مفهوم الاجتماع العام، ذلك أن تجمعهم هذا يفتقد إلى عنصر التنظيم، في حين أن الاجتماع العام يتطلب وجود تنظيم وقواعد محددة تنظم علاقة الأفراد المشاركين في الاجتماع العام بعضهم بعضاً بحيث يتحولوا بموجبها من مجرد أفراد إلى جماعة لها نوع من الكيان(١).

ثانياً: التأقيت: ويعني هذا العنصر بأن اضفاء صفة الاجتماع العام على اجتماع ما يتطلب وبالضرورة أن ينعقد هذا الاجتماع خلال فترة زمنية محددة مؤقتة مقررة مسبقاً، بحيث يبدأ في الموعد المقرر لبدئه أو حواليه وينتهي في الموعد المحدد لانتهائه أو حواليه، ذلك أن من أهم عناصر الاجتماع العام هي كونه اجتماع مؤقت غير مستمر ولا منتظم ولا دوري متجدد، بل يدوم لفترة زمنية معينة قد تمتد من عدة دقائق إلى عدة ساعات، وبالتالي يخرج من مفهوم الاجتماع العام تلك الاجتماعات الدورية المنتظمة التي تعقدها الجمعيات والنوادي وغيرها بصورة دورية منتظمة.

ويرى البعض وبحق بأن الاجتماع العام ينبغي أن ينعقد فقط خلال فترة زمنية معينة من اليوم، وتحديداً خلال ساعات النهار والساعات الأولى أو النصف الأول من الليل، ذلك أن هذا الوقت هو الوقت الطبيعي المعتاد لممارسة الأفراد لأنشطتهم المختلفة الفردية منها والجماعية، وبناءً عليه لا تتوافر في الاجتماع الذي يعقد خلال النصف الثاني من الليل أو فجراً صفة الاجتماع العام، بل يكون اجتماعاً مخلاً بأحد عناصر النظام العام وهو السكينة العامة(٢)، الأمر الذي يمنح سلطة الضبط الإداري حق فضه حفاظاً على النظام العام، وهو الأمر الذي حرصت بعض التشريعات على النص عليه صراحة كالتشريعين الفرنسي والمصري(٣).

ثالثاً: الغاية: إذ أنه يتوجب أن يكون للاجتماع العام غاية أو غرض أو هدف محدد، يتم الوصول إليه عن طريق عرض الأفكار وتبادل الرأي والمشورة في موضوع معين أو موضوعات معينة تتسم بالأهمية بالنسبة للأفراد المشاركين في الاجتماع، بحيث يقوموا خلال انعقاد الاجتماع بطرح هذه الموضوعات للمناقشة والتحليل وتبادل الرأي والمشورة تجاهها، وهذه الموضوعات قد تكون سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو بيئية وغيرها من الموضوعات، كما قد يكون الغرض من الاجتماع هو تبادل الآراء والأفكار من أجل الدفاع عن المصالح المشتركة للأفراد المجتمعين، إلا أن الاجتماع العام لا يمكن أن ينعقد من أجل تحقيق أرباح مالية، وفي حال انتفاء هذا العنصر يغدو الاجتماع تجمعاً بشرياً لا اجتماعاً عاماً كحضور الأعمال المسرحية والأفلام السينمائية.

ويتوجب أن تكون الوسيلة المستخدمة من قبل الأفراد الحاضرين للاجتماع العام في ايصال أفكارهم وآرائهم وعرضها أمام الحضور قانونية ومشروعة ومحددة سلفاً من قبل الأفراد المنظمين للاجتماع والداعين لعقده، وذلك تجنباً للفوضى، وتمكيناً للأفراد من عرض وجهات نظرهم المختلفة بسلاسة وهدوء، ومنعاً للمشاحنات والمشاجرات التي يمكن أن تحدث في حال

---

(١) حسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ١٠٩ و ١١٠.

(٢) يقصد بالسكينة العامة تجنب جميع مظاهر وصور الإزعاج والضوضاء المقلقة للراحة التي تتجاوز حدود المخاطر والمساوىء العادية للحياة المشتركة، وتشمل كل ما يسهم أو يساعد في المحافظة على هدوء الأفراد، للمزيد أنظر شطناوي، علي خطار، (٢٠٠٩)، القانون الإداري الأردني – الكتاب الأول، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، صفحة ٣٧٦، و

Hauriou , Maurice , (٢٠٠٢) , Precis De Droit Administratif Et De Droit Public , douzieme edition , Paris: Dalloz , page ٦١٢.

(٣) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ١٣٥.

تخلف مثل هذا التحديد، والتي يمكن أن يستغلها البعض لتدمير الاجتماع وإفراغه من مضمونه[١].

ويتضح من خلال هذا العنصر الطابع الفكري المميز للاجتماع العام عن غيره من التجمعات، لذلك يرى البعض بأن هذا العنصر يمثل التجسيد الحي للاجتماع العام، باعتباره مظهراً من مظاهر ممارسة حرية الرأي والفكر والتعبير، وهو ما يميزه عن غيره من التجمعات التي لا تتوافر لها هذه الصفة كالتجمهر والمواكب والمظاهرات[٢].

وقد ترجم قسم الرأي بمجلس الدولة المصري في فتوى وزارة الداخلية رقم ٤٥٢١ تاريخ ١٩٥١/٠٧/٢١ أهمية هذا العنصر في تمييز الاجتماعات العامة عن غيرها من التجمعات بالقول " إذا استمر تكرار الاجتماعات في هيئة معينة وبصورة تكاد تكون دورية وتبودلت فيها الآراء المتعلقة بشئون البلاد السياسية والاجتماعية، فإنه قد يصح القول بأن الاجتماع في هذه الحالة قد انقلب إلى نوع من الاجتماعات العامة، ولو لم تصاحبه دعوة عامة للاجتماع أو نشر في الجرائد أو إخطار للإدارة[٣]"

ونحن لا نسلم بصحة هذه الفتوى، ذلك أنها قد اهتمت وركزت على أحد العناصر الواجب توافرها للقول بأن الاجتماع هو اجتماع عام، في حين أغفلت وتجاهلت باقي العناصر الواجب توافرها والتي لا تقل بأي حال من الأحوال عن أهمية هذا العنصر، والتي يجب توافرها جميعاً للقول بأن هذه الاجتماع أو ذاك هو اجتماع عام من عدمه.

ونود أن نشير في ختام هذا البند إلى أن الآراء والأفكار غير المألوفة التي يتم طرحها خلال الاجتماع العام والتي لا تلقى ترحيباً كبيراً من قبل المجتمعين، هي في الحقيقة الآراء والأفكار التي نحتاج إلى سماعها، ذلك أننا لا نتعلم شيئاً جديداً متى اقتصر سماعنا على الآراء والأفكار التي سمعناها قبلاً مراراً وتكراراً أو تلك التي نوافق عليها فقط دون غيرها، وكما قال جون ستيوارت ميل " في بعض الأحيان بعد مزيد من البحث والتفكير، قد نجد أن للفكرة الجديدة وزنها واعتبارها، فإن لم نصل إلى هذه النتيجة، فإننا نكون قد زدنا فهماً لآرائنا بموازنتها بآراء الغير المختلفة عنها "[٤].

رابعاً: العمومية: ونعني بها عمومية الدعوة لحضور الاجتماع العام، ذلك أن الاجتماع العام هو ذلك الاجتماع الذي يمكن لأي فرد أن يشارك فيه وينضم إليه، بغض النظر عن سنه أو جنسه أو جنسيته، ودون اشتراط أن يتم توجيه دعوة فردية أو شخصية إليه للحضور، أو إذا تم توجيه دعوة واحدة تكفي لحضور عدد غير محدد من الأفراد للاجتماع العام المنوي عقده، أما إذا كانت الدعوات لحضور الاجتماع هي دعوات شخصية أو اسمية محددة بأفراد معينين دون غيرهم بحيث يكون حضور الاجتماع مقصوراً عليهم دون سواهم، فإن الاجتماع في هذه الحالة يفقد صفة الاجتماع العام، ويتحول إلى اجتماع خاص[٥].

وبناءً عليه لا يجوز فرض حد أقصى لعدد الأفراد المشاركين في الاجتماع العام، لأن في القيام بذلك مصادرة غير مشروعة لحق الأفراد في ممارسة حرية الاجتماع، وللسبب ذاته لا يجوز أيضاً قصر حضور الاجتماع العام على عرق معين أو طائفة معينة أو لون بشرة معين.

---

(١) الخوالدة، فايز سليمان، مرجع سابق، صفحة ١٢.

(٢) حسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق، صفحة ١١٠.

(٣) مشار إليه لدى فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ١٣٦ وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣٦.

(٤) دوجلاس، وليم، (١٩٦١)، وثيقة حية للحقوق، ترجمة يونس شاهين، القاهرة: دار الكرنك للنشر والطباعة والتوزيع، صفحة ٧٦.

(٥) الخوالدة، فايز سليمان، مرجع سابق، صفحة ١١، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣٦.

خامساً: المكان: تقضي المبادئ العامة للاجتماع العام بإمكانية عقد الاجتماع العام في كل من الأماكن العامة والأماكن الخاصة على حد سواء، وبعبارة أخرى فإن عمومية المكان أو خصوصيته لا تؤثر في إطلاق وصف الاجتماع العام عليه من عدمه، ما دامت العناصر الأخرى متوفرة، وبالتالي يمكن عقد الاجتماع العام في أماكن عامة بطبيعتها، كما يمكن أيضاً عقد الاجتماع في أماكن خاصة بطبيعتها.

وفي ذلك قضت محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر بتاريخ ١٨٦٩/٠١/٠٩ بأن " المسكن يفتقد طبيعته الخاصة وكذلك ما ينعقد فيه من اجتماعات بمجرد فتحه للجمهور دون تمييز [(١)]"

ويرى البعض وبحق بأن المكان الخاص الذي ينعقد فيه اجتماع عام يكتسب في هذه الحالة صفة العمومية، وبأن هذه الصفة تبقى لصيقة بالمكان الخاص طيلة فترة انعقاد الاجتماع العام فيه، ومن ثم يعود المكان الخاص بعد انتهاء الاجتماع العام إلى طبيعته الخاصة، أي أن العمومية هنا هي عمومية مؤقتة مرتبطة بفترة انعقاد الاجتماع العام، ويطلق على المكان الخاص في هذه الحالة وصف المحل العمومي بالمصادفة[(٢)].

وهو ما سبق وأن أكدته محكمة الجيزة الابتدائية المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٣٦/٠٩/٠١ بالقول " يكتسب المكان الخاص الذي ينعقد فيه اجتماع عام صفة العمومية لهذا السبب، غير أن هذه العمومية ترتبط بمدة انعقاد الاجتماع، بعدها يعود المكان لطبيعته الخاصة، ومن ثم فإنها تعتبر عمومية مؤقتة، ويصدق على هذا المكان في تلك الحالة وصف المحل العمومي بالمصادفة[(٣)]"

وهذا التفسير المميز يعتبر مدخلاً مهماً وجوهرياً لتوسيع مصطلح " مكان عام " الوارد في تعريف المشرع الفلسطيني للاجتماع العام، وبالتالي جواز عقد الاجتماع العام في مكان خاص حتى في ظل هذا التشريع، لأن المكان الخاص سوف ينقلب إلى مكان عام خلال فترة انعقاد الاجتماع العام فيه، ومن ثم يعود بعدها لطبيعته الخاصة.

وبناءً عليه يمكن أن ينعقد الاجتماع العام في مكان عام، كما يمكن أن ينعقد الاجتماع العام في مكان خاص، ولكنه لا يمكن أن ينعقد في الطرقات والشوارع العامة، لأنه حينذاك لن يكون اجتماعاً عاماً، إنما مسيرة أو مظاهرة أو موكب، مع ملاحظة أن أغلب التشريعات كتشريعات فلسطين ومصر والأردن قد سحبت معظم الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة على المواكب والمسيرات والمظاهرات التي تتم في الشوارع والطرقات العامة.

أما فيما يتعلق بجواز عقده في الساحات والميادين العامة فقد اختلفت التشريعات في السماح بذلك من عدمه، حيث أجازت بعضها هذا الأمر صراحة كالتشريع الفلسطيني الذي سمح بعقد الاجتماعات العامة في الساحات العامة والميادين، بينما حظرت تشريعات أخرى ذلك بنص صريح كالتشريع القطري، في حين أغفلت تشريعات أخرى النص الصريح على هذا الأمر كالتشريع المصري، إلا أن المستقر فقهاً وقضاءً في مصر هو عدم جواز عقد الاجتماعات العامة في الميادين العامة، لأن ذلك سوف يحول صفة الاجتماع من اجتماع عام إلى صفة أخرى أقرب ما تكون إلى المظاهرة[(٤)]، ومثله التشريع الأردني الذي أغفل التصريح على هذه الجزئية، إلا أن

---

(١) Colliard , Claude – Albert , opus citatum , page ٧١٦.

و حسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق، هامش صفحة ١١١.

(٢) حسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق، صفحة ١١١.

(٣) مشار إليه لدى عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣٧.

(٤) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ١٣٨ – ١٣٩، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣٧، وحسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ١١١ و ١١٢.

الفقه الأردني ذهب إلى ما ذهب إليه الفقه المصري من عدم جواز تنظيم الاجتماعات العامة في الميادين العامة(١).

والسؤال الذي يثور بهذا الصدد يتمثل في مدى امكانية اعتبار الاجتماعات التي تتم من خلال الانترنيت عبر غرف وبرامج المحادثة المختلفة اجتماعات عامة أم خاصة، وبعبارة أخرى هل يمكن توسيع نطاق مصطلح " المكان " ليشمل المكان الافتراضي على الانترنيت؟

في الحقيقة يكتنز هذا التساؤل قدراً كبيراً من الغموض ويثير الكثير من اللبس، إلا أننا نشير بداية إلى أننا لا نرى ما يمنع من توسيع نطاق مصطلح " المكان " ليشمل المكان الافتراضي على الانترنيت، ونستند في هذا الرأي إلى عدة مسوغات أهمها:

١. مواكبة التطور التكنولوجي والتقني الهائل السائد في المجتمع المعاصر، والذي أمكن بموجبه عقد الاجتماعات بالصوت والصورة بين عدد كبير من الأفراد لمناقشة كافة الموضوعات وتحليلها وتبادل الآراء بشأنها بل واتخاذ قرارات مهمة بشأنها في بعض الأحيان.

٢. كي لا يتم اللجوء إلى عقد مثل هذه الاجتماعات عبر الانترنيت سعياً من قبل منظميها إلى التهرب من تطبيق قانون الاجتماعات العامة عليها.

٣. أن مصطلح " المكان " هو مصطلح واسع فضفاض، وبالتالي يمكن أن يتوسع ليشمل المكان الافتراضي على الانترنيت.

وبناءً عليه نرى وبعد استعراض عناصر الاجتماع العام ومقارنتها بما هو عليه الحال في هذه الاجتماعات، بأن الأمر يختلف من حالة إلى أخرى، إذ قد تتوافر في بعض الحالات كافة عناصر الاجتماع العام في مثل هذه الاجتماعات، وفي هذه الحالات يتوسع مفهوم المكان ليشمل المكان الافتراضي على الانترنيت، وعندها لا يمكننا إلا القول بأنها اجتماعات عامة تخضع لما تخضع له باقي الاجتماعات العامة من أحكام، ولكن في الأعم الأغلب من الحالات لا تتوافر في مثل هذه الاجتماعات كافة عناصر الاجتماع العام وبالتالي تعتبر اجتماعات خاصة، ومن ثم يتوجب علينا عدم التعميم المطلق، وإنما دراسة كل حالة وتمحيص كافة ملابساتها وظروفها على حدا(٢).

سادساً: الثبات: يجب أن يتسم الاجتماع العام بالثبات والاستقرار في حيز مكاني معين بحيث يبدأ وينتهي في المكان ذاته، إذ أن تبادل الأفكار والآراء وطرح وجهات النظر المختلفة وتحليلها يرتبط بالثبات والاستقرار والهدوء، وذلك كي يتسنى للأفراد المجتمعين سماع الأفكار ومناقشتها والتحاور فيما بينهم بشأنها في هدوء وروية، ولذلك لا يجوز أن يكون الاجتماع العام الواحد متنقلاً من مكان لآخر، كأن يتم عقده في طريق عام، ففي هذه الحالة، لا يدعى اجتماعاً عاماً، إنما يسمى تجمعاً بشرياً إذا تم في الطريق العام وكان ثابتاً في مكان واحد، بينما يسمى موكباً أو استعراضاً أو مسيرة إذا تم في الطريق العام وكان متنقلاً(٣).

سابعاً: العدد: ذكرنا سابقاً لدى تناولنا عنصر العمومية بأنه لا يجوز فرض حد أقصى لعدد الأفراد المشاركين في الاجتماع العام، لأن في القيام بذلك مصادرة غير مشروعة لحق الأفراد في ممارسة حرية الاجتماع، ولكن ماذا عن فرض حد أدنى؟ هل يجب حضور عدد معين من الأفراد للاجتماع العام كي يعد كذلك؟

تبين لنا من استعراض بعض التشريعات المنظمة لحرية الاجتماع في الدول المختلفة، بأن خطة المشرع الوطني قد اختلفت وتباينت في التشريعات الصادرة عنه في مدى اشتراطه لحضور عدد معين من الأفراد الاجتماع كي يتم اعتباره من قبله اجتماعاً عاماً، حيث تطلب

---

(١) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٣٣، والخوالدة، فايز سليمان، مرجع سابق، صفحة ١١.

(٢) أنظر عكس هذا الرأي الخوالدة، فايز سليمان، مرجع سابق، صفحة ١٢، والذي يرى بأن هذا النوع من الاجتماعات لا يعتبر من الاجتماعات العامة، وذلك لعدم توافر عنصري الثبات والمكان المحددين لعقد مثل هذه الاجتماعات.

(٣) الخوالدة، فايز سليمان، مرجع سابق، صفحة ١١.

بعضها كالتشريع الفلسطيني توجيه دعوات حضور لخمسين شخصاً على الأقل للقول بأن الاجتماع هو اجتماع عام، بينما تطلب القطري مشاركة أو توقع مشاركة عشرين شخصاً على الأقل في الاجتماع العام، فيما لم تقم بعضها بوضع أي متطلبات وشروط بهذا الصدد كالتشريع الأردني الذي تجاهل هذا الأمر تماماً.

ونرى ضرورة قيام المشرع الوطني بوضع حد أدنى لعدد الأفراد الواجب حضورهم للاجتماع كي يتم اعتباره اجتماعاً عاماً، إذ أنه ليس من المعقول ولا المقبول أن نعتبر اجتماع عدة أشخاص اجتماعاً عاماً مع ما يترتب على ذلك من تبعات وآثار قانونية جسيمة أهمها تطبيق أحكام التشريعات المنظمة لممارسة حرية الاجتماعات العامة وما يستتبعه ذلك من تدخل السلطات العامة المختصة في الموضوع، ونرى بأن الحد الأدنى المقبول، كي يعد اجتماع ما، اجتماعاً عاماً، هو خمسون فرداً، كما ذكرنا في تعريفنا للاجتماع العام، هذا بالطبع مع ضرورة توافر كافة عناصر الاجتماع العام الأخرى المفصلة أعلاه كي يعد الاجتماع اجتماعاً عاماً.

ويؤيد هذا الاتجاه الدكتور ليث نصراوين والذي يرى وبحق ضرورة تحديد المشرع للحد الأدنى من عدد الأفراد الذين يتوجب حضورهم الاجتماع لكي يعتبر اجتماعاً عاماً، ويقترح العدد عشرين كما هو ظاهر من خلال تعريفه المشار إليه سابقاً، وذلك أسوة بممارسة حق تأسيس الأحزاب السياسية وتأليف الجمعيات والذي يشترط القانون حداً أدنى من الأفراد لتأسيس حزب سياسي أو جمعية [١].

ونشير في ختام هذا الفرع إلى حقيقة لا مراء فيها، تتمثل في أن هذه العناصر المشار إليها هي عناصر مرتبطة ومتشابكة فيما بينها بحيث يؤدي غياب أحدها إلى فقدان الاجتماع لكثير من عناصره الأخرى المرتبطة معه، فتوافر عنصر المكان مثلاً يعني توافر عنصر الثبات، وتوافر عنصر الغاية أو الهدف يرتبط بعنصري المكان والثبات، وجميعهم يؤمنوا للأفراد المجتمعين جواً ملائماً للنقاش والحوار وتبادل الآراء وبالتالي تحقيق أهداف الاجتماع.

الفرع الثالث: أنواع الاجتماعات والفرق بينها

يمكننا تقسيم الاجتماعات إلى قسمين رئيسيين هما الاجتماعات العامة والاجتماعات الخاصة، بحيث يندرج تحت كل قسم منهما مجموعة من الاجتماعات الفرعية المختلفة، التي تختلف باختلاف الزمان والمكان والثقافة السائدة في المجتمع والمنهج السياسي والاقتصادي والاجتماعي التي تتبعه الدولة، ونوضح ذلك فيما يلي:

أولاً: الاجتماعات العامة: بعد تعريفنا للاجتماعات العامة وسرد عناصرها في الفرع السابق، لا بد لنا من الإشارة هنا إلى أنه لا يمكن في الواقع حصر صور وأنواع الاجتماعات العامة، ذلك أنها تختلف باختلاف موضوع كل اجتماع والغاية أو الغرض المبتغى من وراء عقده، ولذلك نكتفي في هذا المقام بذكر أمثلة عليها:

١- **الاجتماعات الانتخابية:** وهي الاجتماعات العامة التي يتم عقدها من قبل المرشحين قبيل انعقاد الانتخابات، بهدف عرض رؤاهم وبرامجهم المختلفة على جمهور الناخبين، وتندرج تحتها الانتخابات البرلمانية، والانتخابات البلدية، وغيرها، ويتم ذلك على حد سواء وفقاً لقانون الاجتماعات العامة في كل دولة والقانون المنظم لهذا النوع أو ذاك من الانتخابات.

ولذلك قيل بأن حرية الاجتماع هي الحرية التي تسمح بتبادل الأفكار والآراء المشتركة، وبأنها عنصر أساسي مشترك للعمل السياسي الجماعي وحرية ممارسة حق الاقتراع[٢].

---

(١) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، صفحة ٢٢٤.

(٢) Charvin , Robert , et Sueur , Jean –Jacques , (٢٠٠٢) , Droits De L,homme Et Libertes De La Personne , quatrieme edition , Paris: Litec , page ٢٧٤.

٢- **الاجتماعات السياسية:** يعرف الفقه الاجتماع السياسي بأنه " عبارة عن اجتماع مؤقت لمجموعة من الأفراد بغرض الإصغاء لعرض آراء سياسية "[(١)].

وهو بذلك يختلف عن الاجتماع الانتخابي في كونه ينعقد في كافة الأوقات خلافاً للأول الذي ينعقد قبيل الانتخابات وبسببها، بينما يختلف عن المظاهرة في كونه يمارس بشكل سمعي بواسطة الخطب والكلمات التي يتم القاؤها من قبل الداعين للاجتماع ويتم الإصغاء إليها ومناقشتها من قبل الحضور، وهو أمر يتفق فيه الاجتماع السياسي مع الاجتماع الانتخابي، وذلك خلافاً للمظاهرة التي تتم عادة ممارستها في الشوارع والطرقات العامة ويتم فيها عرض الآراء والأفكار من خلال الهتافات والرايات واللافتات التي توضح رأي المتظاهرين في موضوع أو موضوعات معينة قد تكون سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية.

وبالتالي تندرج تحت مسمى الاجتماع السياسي الاجتماعات العامة التي تعقدها الأحزاب السياسية المختلفة بغية طرح مبادئ الحزب وبرامجه وأهدافه، أو لتبادل الرأي في موضوع أو موضوعات معينة تشغل الرأي العام أو تتعلق بالمصلحة العامة، كما تشمل الاحتفالات التي تعقدها الأحزاب السياسية لتكريم أحد الأفراد أو احياءاً لذكرى أحد الزعماء أو في المناسبات الوطنية المختلفة[(٢)]، وكذلك المؤتمرات السياسية التي يتم عقدها لبحث الأمور السياسية العامة في الدولة.

٣- **الاجتماعات الاقتصادية والاجتماعية:** وهي تلك الاجتماعات العامة التي يتم الدعوة إلى حضورها لبحث موضوعات تتعلق بالأمور الاقتصادية والاجتماعية السائدة، والسياسة العامة للدولة بشأنها، وتبادل الآراء ووجهات النظر المختلفة بخصوصها، في محاولة للتوصل إلى أنجع الحلول الممكنة للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية مدار البحث.

ثانياً: الاجتماعات الخاصة: تباينت وجهات نظر الفقهاء في تعريفهم للاجتماع الخاص، نذكر فيما يلي بعضاً منها:

عرف الدكتور يحي الجمل الاجتماع الخاص بأنه " ذلك الاجتماع الذي يؤمه عدد محدود من الناس لصلة خاصة تربطهم ويكون عادة في مكان خاص كمنزل أو ناد من النوادي الخاصة أو مطعم أو ما إلى ذلك[(٣)]"

بينما عرفه الدكتور محمد الطيب عبد اللطيف بأنه " يتكون من أفراد محدودي العدد ومعروفين بقصد المناقشة في موضوع خاص يهم المجتمعين مباشرة أو المناقشة في موضوع عام لا يتخذ صفة العمومية في أثره لقصر المناقشة فيه على المجتمعين وحدهم[(٤)]"

في حين يعرف الدكتور علي الباز الاجتماعات الخاصة بأنها " تلك الاجتماعات التي تتصف بالخصوصية سواء في أفرادها أو في المكان الذي تعقد فيه أو في أغراضها أو أهدافها[(٥)]"

وفي الحقيقة فإن أياً من هذه التعريفات الفقهية لا يمكن الجزم بأنه تعريف جامع مانع للاجتماع الخاص، في ضوء ما سيأتي بيانه لدى عرضنا لموضوع الفرق بين الاجتماعين العام والخاص في البند ثالثاً.

أما في مجال التشريع، فقد عمدت معظم التشريعات – ومن ضمنها التشريع الفلسطيني – إلى تجاهل وضع تعريف للاجتماع الخاص، وذلك على الرغم من الأهمية الكبيرة لتحديد هذا الأمر وحسمه من قبل المشرع بنص تشريعي واضح صريح محدد خالٍ من أي لبس أو غموض

---

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣٩، وحسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق، صفحة ١١٥.

(٢) حسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق، صفحة ١١٥.

(٣) نقلاً عن عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣٩.

(٤) نقلاً عن فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، هامش صفحة ١٦١.

(٥) نقلاً عن عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣٩.

وبعبارات دقيقة ذات معانٍ محددة غير قابلة للتأويل، إلا أنها بعضها أخذ على عاتقة القيام بذلك وإن بصورة غير مباشرة، من قبيل المشرع القطري الذي وضع في المادة الثانية من قانون الاجتماعات العامة والمسيرات رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته تعريفاً غير مباشر للاجتماع الخاص بقوله " لا يعتبر اجتماعاً عاماً، في تطبيق أحكام هذا القانون، ما يلي: ١- القاءات الدينية..٢- الاجتماعات التي تنظمها أو تدعو إليها الوزارات..٣- الاجتماعات التي تعقدها الأشخاص الاعتبارية الخاصة..٤- الاجتماعات واللقاءات التي جرى عليها العرف..".

ويثور بهذا الصدد سؤال على قدر كبير من الأهمية يتمثل في مدى كون المناسبات الاجتماعية والعائلية المختلفة اجتماعات عامة أم خاصة؟

يتبين لنا من خلال استعراض عناصر الاجتماع العام ومقارنتها بما هو الحال عليه في المناسبات الاجتماعية والعائلية، وجود بعض التشابه في بعض العناصر المكونة لكل منهما، من قبيل عنصري الاعداد والتنظيم والتوقيت، إلا أنه مع ذلك يبقى البون بينهما شاسعاً لعدم توافر عناصر أساسية جوهرية ضرورية للاجتماع العام في المناسبات المشار إليها من قبيل عنصر الهدف أو الغاية من عقد الاجتماع إذ أن الهدف من عقد وحضور مثل هذه المناسبات هو المجاملة أو المشاركة في الأفراح أو المواساة في الأحزان وليس تبادل الآراء والأفكار والمناقشة والتحليل، وعنصر العمومية لا سيما في الأفراح التي لا يجوز حضورها إلا بموجب بطاقات دعوة، فضلاً عن عدم توافر عنصر العدد، الأمر الذي يدفعنا إلى الجزم بخروج هذه المناسبات من نطاق الاجتماعات العامة ودخولها ضمن نطاق الاجتماعات الخاصة أو التجمعات البشرية الأخرى[١].

ثالثاً: الفرق بين الاجتماعات العامة والاجتماعات الخاصة:

بعد أن استعرضنا كل من تعريف الاجتماع العام وأوضحنا عناصره، وذكرنا تعريف الاجتماع الخاص، نأتي إلى الموضوع الأهم، وهو الاختلافات فيما بين الاجتماع الخاص والاجتماع العام.

وتكمن أهمية هذه التفرقة في تبيان النظام القانوني الذي يخضع له كل منهما، والذي يختلف فيما إذا كنا أمام اجتماع عام أم أمام اجتماع خاص، ذلك أن الاجتماع العام يخضع في ممارسته لإشراف سلطات الضبط الإداري المختصة وفقاً للقانون المنظم للاجتماعات العامة في كل دولة، كون عقده يتضمن احتمال أو امكانية للإخلال بالنظام العام والأمن والسلم في المجتمع، في حين أن الاجتماع الخاص حر تماماً لا يخضع لأحكام تشريعات الاجتماعات العامة ولا لإشراف سلطات الضبط الإداري، كونه محمي من مثل هذا التدخل بموجب مبادئ أخرى متعلقة بالحقوق والحريات العامة هي حرمة الحق في الحياة الخاصة وعدم جواز التدخل فيها والتي تعتبر امتداداً طبيعياً ومنطقياً لحرمة المساكن الخاصة[٢]، ولهذا يتم عادة عقد الاجتماعات الخاصة في المنازل أو في القاعات والصالات والنوادي الخاصة.

وعلى الرغم من الاختلاف البيِّن فيما بين الاجتماع العام والاجتماع الخاص في التعريف على الأقل، إلا أن التفرقة قد تدق بينهما في كثير من الأحيان نظراً للتشابه الكبير الذي قد يصل حد الالتباس أحياناً، لا سيما في ظل قيام بعض الأفراد باللجوء إلى عقد اجتماع عام في حقيقته وطبيعته وعناصره ولكنه يغلفونه ويخفونه تحت ستار الاجتماع الخاص تهرباً من إشراف سلطات الضبط الإداري عليه.

وهنا نهض الفقه والقضاء لاسيما في فرنسا من أجل وضع الأسس والمعايير التي يتم من خلالها تمييز الاجتماع العام عن الاجتماع الخاص، وتبعاً لذلك تعددت الاتجاهات والمعايير التي

---

(١) من هذا الرأي أيضاً الخوالدة، فايز سليمان، مرجع سابق، صفحة ١٢.

(٢) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٣٥.

ذكرها كل منهم، نوضحها فيما يلي – مؤجلين موضوع بيان الموقف التشريعي منها إلى الفصل الثاني لدى الحديث عن التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع –:

١– **معيار عدد المشاركين:** يرى هذا الاتجاه بأن المعيار الأساسي للتفرقة بين الاجتماعين العام والخاص هو معيار أو عنصر العدد، ويقصد به عدد المشاركين، ويتزعم الفقيه الفرنسي Albert Joubrel هذا الاتجاه، حيث وضع تعريفاً للاجتماع العام استند فيه إلى عنصر العدد وقال بأن ضخامة عدد المشاركين في الاجتماع العام وعدم امكانية تحديد هذا العدد وحصره يمثل عنصراً جوهرياً في تكوين هذا النوع من الاجتماعات، وبأن هذا العنصر هو أهم ما يميز الاجتماع العام عن الاجتماع الخاص، وقد استند هذا الاتجاه إلى بعض الأحكام الصادرة عن القضاء الفرنسي بهذا الصدد منها:

أ– حكم محكمة النقض الفرنسية – الدائرة الجنائية – الذي اعترف بالطبيعة الخاصة لاجتماعات إحدى جمعيات التراتيل الدينية، على اعتبار أن الجمعية في حقيقتها هي مدرسة للموسيقى، وبالتالي فإن الاجتماعات فيها ليست كالحفلات الموسيقية إنما هي اجتماعات خاصة اتخذت شكل الفصول الدراسية لممارسة بعض التدريبات على التراتيل الموسيقية دون السماح للجمهور بحضور هذه الجلسات أو الاجتماعات.

ب– حكم محكمة النقض الفرنسية – الدائرة الجنائية – الصادر بتاريخ ١٨٥٤/١٢/١٠، والذي اعتبر أن الحفلات التي تقدمها جمعية الفنانين تتسم بطبيعة عامة عندما يكون عدد المشاركين فيها ضخماً ولا يمكن تحديده.

ج– حكم محكمة النقض الفرنسية – الدائرة الجنائية – الصادر بتاريخ ١٩٢٦/٠٢/٠٥، في قضية مشابهة والذي اعتبر الاجتماع عاماً بسبب عدم تحديد المستمعين[١].

ونرى بأن هذا المعيار هو معيار ضعيف وغير دقيق، وبالتالي لا يمكن الركون إليه أو الاعتماد عليه، إذ قد يكون هنالك اجتماع مكون من مائة فرد توافرت فيه كافة عناصر وشرائط الاجتماع العام فيعد بالتالي اجتماعاً عاماً، في حين أنه قد يكون هنالك اجتماع مكون من خمسمائة فرد ولكن لا تتوافر فيه كافة عناصر وشروط الاجتماع العام فيعد عندئذ اجتماعاً خاصاً لا عاماً، وذلك على الرغم من أن العدد في الاجتماع الأخير يفوق العدد في الاجتماع الأول أضعافاً مضاعفة.

٢– **معيار طبيعة مكان الانعقاد:** يرى هذا الاتجاه بأن المعيار السليم للتفرقة بين الاجتماع العام والاجتماع الخاص هو معيار أو عنصر مكان عقد الاجتماع، بحيث يعتبر اجتماعاً عاماً ذلك الاجتماع الذي يتم عقده في مكان عام، في حين يعتبر الاجتماع الذي يتم عقده في مكان خاص اجتماعاً خاصاً.

وهذا المعيار بدورة غير سليم ولا يمكن الركون إليه أو الاعتماد عليه، ذلك أن الاجتماع العام يمكن أن يتم عقده في مكان عام، كما يمكن أيضاً عقده في مكان خاص، ويعتبر مع ذلك اجتماعاً عاماً لا خاصاً متى توافرت فيه عناصر الاجتماع العام الأخرى، وبالمقابل يتم عقد الاجتماع الخاص من حيث المبدأ في مكان خاص، ومع ذلك لا يوجد ما يمنع من عقد الاجتماع الخاص في مكان عام متى تم تخصيص هذا المكان العام لهذا الاجتماع الخاص فقط، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر بتاريخ ١٨٦٩/٠١/٠٩، بأن طبيعة الاجتماع هي التي تحدد طبيعة المكان الذي ينعقد فيه، ومن ثم فإن الأماكن العامة كالمسارح تنقطع عنها هذه الصفة عندما يتم عقد اجتماع خاص فيها، كما قضت في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٠٥/٠٣/١٠ بأن الاجتماع الذي تعقده إحدى اللجان الانتخابية لأعضاء هذه اللجنة فقط في أحد المقاهي يعتبر اجتماعاً خاصاً[٢].

---

(١) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ١٤٨.

(٢) الحكمين مشار إليهما لدى فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ١٥١.

وعلى الرغم من ذلك إلا أن عقد اجتماع خاص في مكان عام يثير عدة اشكاليات، فمن جهة أولى تخضع المسارح والمقاهي وكل ما يتم بها أصلاً وبحكم طبيعتها لإشراف ورقابة سلطات الضبط الإداري، ومن جهة ثانية هنالك أماكن عامة تستعصي بطبيعتها عن التخصيص للاجتماع الخاص وحده، من قبيل الحدائق العامة، فهل يمكن عقد اجتماع خاص بها؟ نرى عدم جواز ذلك لانتفاء امكانية تخصيص المكان للاجتماع الخاص وحده، وتأييداً لذلك قضت محكمة النقض الفرنسية – الدائرة الجنائية – في حكمها الصادر بتاريخ ١٨٩٢/٠٣/٠٤ بأن الاجتماع الذي يتم عقده في مكان غير مسور بحيث لا يمكن للأفراد المجتمعين وبسبب الشكل الخارجي للمكان الانعزال عن أولئك الأفراد غير المشاركين فيه يعتبر اجتماعاً عاماً[١].

٣- **معيار شخصية الدعوات:** يرى هذا الاتجاه بأن المعيار الحقيقي للتمييز ما بين الاجتماع العام والاجتماع الخاص هو معيار شخصية الدعوات، ذلك أن الاجتماع الخاص – كما يستنتج من مسماه – خاص بأفراد معينين بحيث لا يسمح لغيرهم بحضوره، أي أن حضوره والمشاركة فيه غير مباحة لكل الأفراد دون تمييز، وبالتالي لا يستطيع أن يشارك فيه إلا الأفراد الذين يحملون دعوات شخصية لحضوره، والدعوات قد تكون دعوات خطية أو شفهية فكلتاهما مقبولة.

ولكي لا يتم استخدام شخصية الدعوات ستاراً لعقد اجتماعات عامة على أنها اجتماعات خاصة تم توجيه دعوات شخصية للأفراد لحضورها[٢]، فقد اشترط هذا الاتجاه ضرورة توافر شرطين في هذه الدعوات كي يتم اعتبارها دعوات شخصية بالمفهوم الذي تضفي بموجبه على الاجتماع صفة الاجتماع الخاص وتميزه بالتالي عن الاجتماع العام، وهي:

أ- **أن تكون الدعوات لحضور الاجتماع الخاص هي دعوات فردية:** ويعني هذا الشرط أن يتم تعيين وتحديد الفرد أو الأفراد المسموح لهم بحضور الاجتماع الخاص في الدعوات الموجه إليهم على وجه الخصوص، وهذا الأمر لا يستلزم أن تحتوي بطاقة الدعوة على اسم فرد واحد، أو أن تسمح بدخول فرد واحد فقط للاجتماع، إذ أن الدعوة تظل فردية حتى لو تضمنت عدة أسماء، أو كانت تسمح بدخول أكثر من فرد واحد للاجتماع شريطة أن يتم تعيين وتحديد هؤلاء الأفراد على وجه الخصوص في الدعوة الموجة إليهم.

ب- **عدم إمكانية استخدام الدعوات إلا من قبل الفرد أو الأفراد المخصصة لهم هذه الدعوات بالفعل:** ويترتب على هذا الشرط نتيجتان في غاية الأهمية هما:

أ- **فيما يتعلق بأسلوب توزيع الدعوات:** حيث يجب أن يتم توزيع بطاقات الدعوة لحضور الاجتماع الخاص بدقة وحرص وللأفراد المعينين المحددين الذين يراد لهم فعلاً حضور الاجتماع، وأن يتم ذلك تحت اشراف ومراقبة منظمي الاجتماع، أما إذا تم توزيع البطاقات بيسر وسهولة مفرطين كأن يتم توزيعها في الشوارع والميادين العامة ولأي شخص يطلبها، أو أن تسمح بطاقة دعوة واحدة بحضور عدد غير معين ولا محدد من الأفراد، أو تم توزيع البطاقات في مكتب مفتوح للجميع ودون تمييز أو اختيار، أو تم توجيه الدعوة لحضور الاجتماع الخاص

---

(١) الحكم مشار إليه لدى فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ١٥٢.

(٢) لا سيما وأن محكمة باستيا الفرنسية قد قضت بتاريخ ١٨٧٦/٠٤/٢٤ بأن الاجتماع الذي ينعقد في شرفة خاصة يعد من قبيل الاجتماعات العامة على الرغم من إدعاء منظميه بأنه اجتماع خاص، إذا استطاع بعض الأفراد غير المدعوين إليه الواقفين على السلم وفي الشقق المجاورة أن يروا ما يدور بهذا الاجتماع، وكذلك إذا استطاع الأفراد الواقفين بحرية في الحديقة المجاورة والأفراد الواقفين في المنازل المجاورة أن يسمعوا الخطب الملقاة والهتافات السياسية المنبعثة من ذلك الاجتماع، ويؤيد الدكتور محمد فتح الباب هذا المسلك، ويرى بأن الاجتماع الخاص يفقد صفة الخصوصية منذ اللحظة التي يستطيع فيها الأفراد غير المشاركين فيه أن يطلعوا على ما يدور فيه حتى لو كان منعقداً في مكان خاص، فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، هامش صفحة ١٥٣، وفي الحقيقة فإننا لا نستطيع التسليم بصحة هذا الرأي على إطلاقه، إنما يتوجب دراسة كل حالة وتمحيص ظروفها وملابساتها على حدا كي لا يستخدم هذا الرأي مدخلاً من قبل سلطات الضبط الإداري للتدخل في الاجتماعات الخاصة وخرق حرمة حق الأفراد في الخصوصية.

بواسطة الملصقات في الأماكن العامة أو عن طريق وضع اعلان في الصحف، أو تم طبع عدد كبير من بطاقات الدعوة وتوقيعها مقدماً من قبل منظمي الاجتماع على بياض وتوزيعها لمن يطلبها دون رقابتهم وإشرافهم، فإن الاجتماع الخاص حينها يفقد طبيعته الخاصة وينقلب إلى اجتماع عام.

وبناءً عليه، يجب – لكي يعد الاجتماع خاصاً – وجود رقابة حقيقية جدية من قبل منظمي الاجتماع على توزيع بطاقات الدعوة، وأن يتم هذا التوزيع تحت رقابتهم وإشرافهم وللأفراد المعينين المحددين في تلك الدعوات، إلا أنه لا يشترط قيام منظم أو منظمي الاجتماع الخاص بتحرير كل الدعوات وتوزيعها بأنفسهم، إنما يجوز لهم أن يفوضوا أو يعهدوا بذلك إلى مساعدين حائزين على ثقتهم للقيام بذلك، ولكن تحت رقابتهم وإشرافهم، وهذا ما قضت به محكمة النقض الفرنسية – الدائرة الجنائية – في حكمها الصادر بتاريخ ١٨٩٨/٠٣/١٩ بقولها " إن الاجتماع يعتبر خاصاً عندما لا يثبت بأن بطاقات الدعوة قد تم توزيعها على أفراد غير معروفين لمنظمي الاجتماع وغير مقيدين في القائمة المتضمنة أسماء المدعوين لحضور هذا الاجتماع "[١].

ب- **فيما يتعلق بالرقابة على مدخل الاجتماع:** أوضحت محكمة النقض الفرنسية في حكمها المشار إليه أعلاه الصادر بتاريخ ١٨٩٨/٠٣/١٩ هذا الشرط بالقول " إن الاجتماع الخاص هو ذلك الاجتماع الذي لا يُسمح بالمشاركة فيه إلا لمن يحمل بطاقة دعوة شخصية، ويتم مراجعة هذه البطاقة عند الدخول لمكان انعقاد الاجتماع، والتي يكون بابها موصداً بالمفتاح "، كما قضت في حكمها الصادر بتاريخ ١٨٦٩/٠١/٠٩ بأن " الاجتماع يعتبر اجتماعاً عاماً عندما لا تمارس أية رقابة عند مدخل الاجتماع، وبحيث يمكن للعامة الدخول إليه بحرية "، وفي حكمها الصادر بتاريخ ١٨٦٩/٠٦/٠٤ قضت بأن " الاجتماع الخاص يعتبر اجتماعاً عاماً على الرغم من اتجاه نية منظميه لأن يكون اجتماعاً خاصاً، متى تقاعسوا عن اتخاذ كافة الاحتياطات الضرورية لمنع دخول العامة إلى مقر الاجتماع "[٢].

ومن مؤيدي هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي Marcel Le Clere الذي يرى بأنه يتوجب علينا من أجل تحديد مدى توافر صفة الخصوصية في اجتماع ما من عدمها، تحديد كيفية الدخول إلى مكان ذلك الاجتماع، سواء أكان الأفراد معروفين لرب المنزل أو منظم الاجتماع، أم كانوا مدعوين إلى هذا الاجتماع ببطاقات دعوة اسمية مصممة بصفة مسبقة ومحددة لأشخاص حامليها[٣].

والفقيه الفرنسي Marcel – Louis Degrenne الذي يرى بأنه إذا أمكن لغير المدعوين الدخول إلى مقر انعقاد الاجتماع مستخدمين في ذلك بطاقات دعوة مخصصة لأفراد آخرين، فلا يعني هذا إلا أن الرقابة المفروضة على مدخل الاجتماع غير مجدية أو مشكوك فيها، الأمر الذي تنتفي معه صفة الخصوصية عن ذلك الاجتماع، وبأن توافر الصفة غير المعروفة أو المجهولة أو المُجهَّلة للأفراد المشاركين في الاجتماع من شأنه أن يجرد الاجتماع من طبيعته الخاصة ويضفي عليه صفة الاجتماع العام، حتى لو تم عقده في مكان مغلق[٤].

وأيضاً الفقيه الفرنسي P.A.Chevalier الذي قال بأن الدعوات الشخصية كمعيار مميز للاجتماع الخاص عن الاجتماع العام تشير إلى أن المدعو على علاقة بالداعي، الأمر الذي يعني وجود رابطة أو علاقة شخصية بينهما، وأن هذه العلاقة أو تلك الرابطة من شأنها أن تمنع التحايل بإصدار بطاقات دعوة مسماة وتوزيعها على المدعوين دون اعتبار لشخصية حاملها[٥].

---

(١) الحكم مشار إليه لدى فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ١٥٦.
(٢) الحكمين مشار إليهما لدى فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ١٥٦ و ١٥٧.
(٣) نقلاً عن خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٣٧.
(٤) مشار إليه لدى فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ١٥٧ و ١٦٠.
(٥) نقلاً عن فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ١٥٨.

وقد تجلى هذا الاتجاه بوضوح في قضية Benjamin عام ١٩٣٣ المشار إليها سابقاً، والتي تتلخص وقائعها في قيام عمدة مدينة Nevers الفرنسية بمنع عقد المحاضرة الأدبية العامة الذي كان سيلقيها السيد المذكور، فقام مكتب الاستعلامات السياحي المنظم للمحاضرة بنشر بيان في إحدى الصحف أعلن بموجبه بأن المحاضرة العامة قد تم استبدالها بمحاضرة أخرى خاصة تنعقد في اليوم ذاته والمكان ذاته لانعقاد المحاضرة الأولى العامة الممنوعة من قبل العمدة، وبأن الدخول إلى هذه المحاضرة الخاصة سيتم بموجب دعوات مجانية، فقام العمدة في هذه المرة أيضاً بمنع عقد المحاضرة قائلاً بأن الاعلان المنشور في الصحيفة يعد بالتأكيد دليلاً على العلانية، وبالتالي يجرد الاجتماع من طبيعته الخاصة، لا سيما وأن معظم المشاركين فيه لا يصدق عليهم وصف المدعوين بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة كونهم هم أنفسهم الذين طلبوا تسليمهم بطاقات الدخول المجانية تبعاً للإعلان المنشور في الصحيفة عن هذا الاجتماع، فتم الطعن في هذين القرارين أمام مجلس الدولة الفرنسي الذي قضى بإلغاء القرارين لتجاوز السلطة، ولكنه قرر بأن محاضرتي السيد بنجامين تتصفان كلتاهما بخصائص الاجتماع العام[١].

ففي هذه القضية المهمة أبرز مفوض الحكومة السيد Michel الاتجاه السابق بطرح التساؤل؟ التالي: هل المحاضرة الثانية يتوافر لها خصائص الاجتماع الخاص كما طالب بذلك الطاعنون، أم أنها اجتماع عام كما أكد على ذلك العمدة؟

وأجاب بأن التساؤل دقيق بما فيه الكفاية، ولكنة وطبقاً لأحكام محكمة النقض فإن الاجتماع يفقد طبيعته العامة عندما يتلقى الأفراد المشاركون في الاجتماع دعوات اسمية أو شخصية لحضور الاجتماع، وبأن الاجتماع الذي يقام في منزل أحد الأفراد والذي لم يسمح في هذه الحالة بدخول منزله وحضور الاجتماع إلا للأفراد الذين يعرفهم لا تتوافر له صفة الاجتماع العام[٢]، إنما يعتبر اجتماعاً خاصاً، وبالتالي يعتبر اجتماع بنجامين اجتماعاً عاماً لا خاصاً.

بينما علق على هذه القضية السيد Mestre مؤيداً هذا الاتجاه بالقول أن الاجتماعات العامة تتميز عن الاجتماعات الخاصة بأن شخصيات الأفراد المشاركين فيها تكون غير معروفة، وهو الأمر الذي تحقق في المحاضرة الثانية للسيد بنجامين، وبالتالي فإننا لا نكون بصدد اجتماع خاص إلا إذا وضعت شخصية الأفراد المدعوين إلى حضوره في الاعتبار، ومن ثم فإن الدعوة إلى مثل هذا النوع من الاجتماعات تتطلب سعياً مبذولاً من قبل منظم الاجتماع نحو هؤلاء الأفراد الذين سيشملهم بدعوته[٣].

وعطفاً على ما تقدم، يتوجب لكي يعتبر اجتماع ما اجتماعاً خاصاً أن توجد هنالك رقابة جدية حقيقية فعالة دقيقة على مدخل المكان الذي يتم فيه عقد الاجتماع، ولا يقوم مقام هذه الرقابة أن تكون بطاقات الدعوة لحضور الاجتماع هي بطاقات اسمية محددة باسم فرد أو أفراد معينين، إذ لا بد من الرقابة الجدية الفعالة، لأنه بهذه الرقابة فقط يمكننا التحكم بالأفراد الداخلين لمكان عقد الاجتماع، والتأكد من أن كل فرد أو عدة أفراد يحملون بطاقة دعوة وبأنهم هم فعلاً المعنيين بها والمحددين فيها والمرغوب حقيقة بحضورهم للاجتماع مما تنتفي معه الجهالة بشأنهم، إلا أن هذا الأمر لا يمنع من سماح منظم أو منظمي الاجتماع الخاص بانضمام بعض الأفراد غير المعروفين مسبقاً لديه إلى الاجتماع على سبيل المجاملة الاجتماعية أو بناءً على طلب من أحد أصدقائه الحاضرين أو لأي سبب آخر ما دام المنظم هو الذي سمح لهم بالدخول، إضافة إلى امكانية تسلل بعض الفضوليين إلى داخل الاجتماع في غفلة من المنظم أو المنظمين، ومع ذلك يبقى الاجتماع اجتماعاً خاصاً، وفي تخلف أياً مما تقدم بيانه لا يمكننا القول بأننا أمام اجتماع خاص، إنما تجمع بشري قد يعد اجتماعاً عاماً متى توافرات فيه عناصر الاجتماع العام.

---

(١) حسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق، صفحة ١١٨.

(٢) نقلاً عن فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ١٥٩.

(٣) نقلاً عن خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٣٨.

وهذا ما قضت به محكمة رين الفرنسية في حكمها الصادر بتاريخ ١٨٧٤/١٢/١٦ بالقول " إن التجهيل لشخصيات الأفراد المشاركين في الاجتماع ليس في الواقع سوى نتيجة طبيعية لعدم قيام منظم الاجتماع بفرض رقابة جدية سواء على توزيع بطاقات الدعوة أو عند مدخل الاجتماع حال انعقاده "، وبأن " الطبيعة الخاصة للاجتماع لا تتغير إذا انضم إليه أحد أو بعض الأفراد غير المعروفين مسبقاً لمنظم الاجتماع، طالما أنه هو الذي سمح بدخول هؤلاء الأفراد بناءً على توصية من أحد أحبائه أو لأي سبب آخر "

كما قضت به محكمة التمييز الفرنسية – الدائرة الجنائية – في حكمها الصادر بتاريخ ١٨٩٨/٠٣/١٩ من أنه " لا يقدح في كون الاجتماع اجتماعاً خاصاً نجاح فردين أو ثلاثة في التسلل إلى مكان انعقاد الاجتماع الخاص عن طريق التسلق مثلاً "[١].

وهو أيضاً ما قضت به محكمة المنشية الجزئية المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٣١/٠٥/١٧ بالقول " إن ما يميز الاجتماع العام عن الاجتماع الخاص يتمثل في تمكين غير المدعوين من الاتصال بالاجتماع، كأن تكون الدعوات الشخصية الفردية من الكثرة وسهولة الحصول عليها بحيث تجعل الاجتماع مباحاً لكل طارق، أو بعدم فرض رقابة جدية ودقيقة على مدخل الاجتماع[٢]"

رأينا: مما لا ريب فيه بأن معيار شخصية الدعوات بشروطه وضوابطه المشار إليها هو أدق هذه المعايير كونه يتلافى الانتقادات الموجه إلى المعيارين الآخرين، ومع ذلك فإن العبرة في تحديد كون اجتماع ما هو اجتماع عام أم خاص هي لتوافر عناصر وشروط الاجتماع العام المشار إليها في الفرع الثاني من هذا المطلب من عدمه.

ونشير أخيراً في هذا الصدد إلى أن عدم تدخل سلطات الضبط سواء الإداري أم القضائي في الدولة في الاجتماعات الخاصة ليس مطلقاً، إذ توجد حالات يمكن فيها لهذه السلطات أن تتدخل، هي[٣]:

١. أن ينقلب الاجتماع الخاص إلى اجتماع عام.
٢. أن تقع أثناء انعقاد الاجتماع الخاص جريمة من الجرائم المعاقب عليها قانوناً، ونرى بأنه يتوجب لكي تتدخل السلطات المختصة هنا أن لا تكون هذه الجريمة من الجرائم التي يتوقف تحريك دعوى الحق العام فيها على تقديم شكوى أو ادعاء بالحق الشخصي ولم يتم تقديمهما.
٣. أن يستغيث أحد الأفراد الحاضرين للاجتماع الخاص بالسلطات المعنية طالباً النجدة.

الفرع الرابع: تمييز حرية الاجتماع عما قد يشتبه بها من أعمال وتجمعات

سنقوم في هذا الفرع ببيان أوجه الشبه والاختلاف فيما بين حرية الاجتماع من جهة، وكل من المظاهرة والتجمهر والإضراب من جهة أخرى.

أولاً: حرية الاجتماع والمظاهرة: نشير بداية إلى أن المظاهرات ليست شيئاً مذموماً أو مكروهاً كما قد يعتقد البعض خطأً، إنما تعد المظاهرات في الحقيقة على درجة كبيرة من الأهمية، لا سيما في الأنظمة الديمقراطية التي تهتم فيها الحكومات بآراء شعوبها، وتستند فيها الحكومات إلى آراء مواطنيها، ذلك أن المظاهرات تعبر من جهة عن الرغبات الملحة للأفراد الذين يشعرون بالغبن في بعض النواحي، وتعد من جهة أخرى دليلاً على الحيوية الشعبية وبرهاناً على الاحساس بالمسؤولية الاجتماعية والوطنية، لا سيما إذا كان التظاهر وما يصحبه من رفض مقروناً باقتراحات عملية وبناءة[٤].

---

(١) مشار إلى الحكمين لدى فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ١٦٠.
(٢) نقلاً عن عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٤٠.
(٣) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، صفحة ٢٢٩.
(٤) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، الصفحتان ٢٣٧ و ٢٣٨.

ولذلك حاول بعض الفقهاء وضع تعريف للمظاهرة منهم الدكتور سعد عصفور الذي عرف المظاهرة بمعناها الواسع ودوافعها ومظاهرها بالقول " هي اجتماع عدة أشخاص في الطريق العام للتعبير عن إرادة جماعية أو مشاعر مشتركة. فإن كان هذا الاجتماع ثابتاً سمي تجمعاً، وإن كان متنقلاً سمي موكباً أو استعراضاً. وقد يحدو بالأفراد إلى الاجتماع دوافع متعددة كإحياء عيد أو تخليد ذكرى أو إظهار ولاء أو إبداء استياء، كما قد تتنوع المظاهر التي يبرزون بها أفكارهم ومشاعرهم فتأخذ شكل صياح أو أناشيد أو رسوم أو صور أو أعلام أو إشارات أو غيرها[١]"

بينما عرف Marcel Waline المظاهرة بالقول " المظاهرة عبارة عن اجتماع عام منعقد في الطريق العام وأن ما يميزها عن الاجتماع العام كونها تنعقد في الطريق العام[٢]"

فيما عرفها الفقيه Georges Burdeau بأنها " تجمع للأفراد في الطريق العام للتعبير عن رأيهم من خلال تجمعهم أو إشاراتهم أو هتافهم [٣]"

في حين عرفها Tercinet بأنها " تجمع من الأفراد في الطريق العام ثابت ومتحرك للتعبير عن رأي عام[٤]"

أما Jean-Marie Auby و Robert Ducos فقد ربطا في تعريفهم للمظاهرة فيما بينها وبين الاجتماعات العامة بالقول أنها " عبارة عن تعبير جماعي عن إرادة أو أفكار معينة أياً كانت طبيعتها سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو دينية، وأن أهم ما يميزها أنها تنعقد في الطريق العام، فإذا انعقدت خارج الطريق العام فإنها تعتبر اجتماعاً[٥]"

وفي انجلترا يقصد بالمواكب والمظاهرات " الاجتماعات المتنقلة في طريق أو مكان عام[٦]"

وعرفها الدكتور ليث نصراوين بالقول أنها " تجمعات لأشخاص تتم في ظروف معينة للتعبير عن إرادة جماعية أو مشاعر مشتركة، وذلك بدوافع متعددة ومختلفة كإحياء مبدأ أو تخليد ذكرى أو إظهار ولاء أو إبداء استياء واحتجاج. وتتنوع المظاهر التي يعبر فيها المتظاهرون عن أفكارهم، فقد تأخذ شكل الصياح وترديد عبارات وأناشيد مختلفة، أو حمل الصور والأعلام والإشارات وغيرها من مظاهر التعبير الأخرى[٧]"

أما في مجال التشريع فقد عرفها المشرع السوري في المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم ٥٤ لسنة ٢٠١١ القاضي بتنظيم حق التظاهر السلمي للمواطنين بأنها " تجمع عدد من الأشخاص أو سيرهم بطريقة سلمية في مكان أو طريق عام أو بالقرب منهما بقصد التعبير عن رأي أو الإعلان عن مطلب أو الاحتجاج على أمر أو التأكيد على تنفيذ مطالب معينة ".

---

(١) عصفور، سعد، البحث السابق، صفحة ٢٥٥.
(٢) نقلاً عن خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٤٢.
(٣) Burdeau , Georges , opus citatum , page ٢٢٥.
(٤) مشار إليه لدى عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٨٤.
(٥) نقلاً عن عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٨٥.
(٦) عصفور، سعد، البحث السابق، صفحة ٢٤٠.
(٧) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، صفحة ٢٣٨.

ويتضح من التعريفات المشار إليها بأن المظاهرة تتفق مع الاجتماع العام في كونهما يمثلان تجمعاً بشرياً فضلاً عن كونهما تعبير عن إرادة جماعية وأفكار معينة للمتجمعين، إلا أنهما يختلفان فيما عدا ذلك، على النحو التالي:

١- أن المظاهرة تتم ممارستها في الطريق العام، خلافاً لحرية الاجتماع التي لا يجوز أن تتم ممارستها البتة في الطريق العام.

وقد عَّرف المشرع الأردني في المادة الثانية من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ الساري أيضاً على الضفة الغربية الطريق العام بالقول " وتشمل عبارة (الطريق العام) كل طريق يباح للجمهور المرور به في كل وقت وبغير قيد فيدخل في هذا التعريف الجسور وكافة الطرق التي تصل المدن أو البلاد بعضها ببعض ولا يدخل فيه الأسواق والميادين والساحات والشوارع الكائنة داخل المدن أو البلدان أو القرى والأنهار " وأضاف " وتشمل عبارة (مكان عام أو محل عام) كل طريق عام وكل مكان أو ممر يباح للجمهور المرور به أو الدخول إليه في كل وقت وبغير قيد أو كان مقيداً بدفع مبلغ من النقود وكل بناء أو مكان يستعمل إذ ذاك لأي اجتماع أو حفل عمومي أو ديني أو كساحة مكشوفة "

بينما عرفه قانون العقوبات الفلسطيني رقم ٧٤ لسنة ١٩٣٦ الساري في قطاع غزة في المادة الخامسة منه بالقول " وتشمل عبارة "الطريق العامة" كل طريق عامة أو سوق أو ميدان أو ساحة أو شارع أو جسر أو غير ذلك من السبل التي يستعملها الناس بوجه مشروع " وأضاف " وتشمل عبارة "مكان عام" أو "محل عامة" كل طريق عامة وبناية عامة وكل مكان أو ممر يكون للناس اذ ذاك حق المرور منه أو الدخول اليه أو يكون مسموحاً لهم المرور منه والدخول اليه، سواء أكان ذلك مطلقاً من كل قيد وشرط او مقيداً بوجوب دفع مبلغ من النقود، وكل بناية او مكان يستعمل اذ ذاك لأي اجتماع أو حفل عمومي أو ديني أو كساحة مكشوفة "

أما المشرع المصري فقد عرف الطريق العام في المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٨ بشأن الطرق العامة بالقول " يقصد بالطرق العامة في أحكام هذا القانون الطرق المعدة فعلاً للمرور العام عند العمل به غير المملوكة للأفراد أو الهيئات، وكذلك كل طريق ينشأ وفقاً لأحكامه "

وقد قسمت المحاكم المصرية المحلات العمومية إلى أقسام ثلاثة، أولها هي المحلات العمومية بطبيعتها وهي المحلات المفتوحة للناس على سبيل الدوام كالطرق العمومية، وثانيها هي المحلات العمومية بالتخصيص وهي المحلات التي ليست بطبيعتها عمومية ولكنها تصبح كذلك بسبب الغرض الذي أعدت له، وهي لا تفتح للناس بطريقة مستمرة وعلى سبيل الدوام إنما في أوقات معينة كالكنائس والجوامع والملاهي، وثالثها هي المحلات العمومية بالمصادفة وهي تلك المحلات التي تكون بحكم طبيعتها خاصة وقاصرة على أفراد أو طوائف معينة، إلا أنها تكتسب صفة العمومية من وجود عدد من الأفراد من غير أصحابها يقومون بالاحتشاد فيها سواء عن طريق الصدفة أم الاتفاق لسبب أو لآخر كارتكاب جريمة أو مشاجرة أو غيرها من الأسباب الطارئة، كالمحلات التجارية والنوادي والمنازل والبساتين. وفي هذا الشأن قضت محكمة مصر الكلية الأهلية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٣٢/١٢/٢١ بأنه " يشترط كركن أساسي للمحلات التي تعتبر جزءاً من الطريق العام أن تكون سبباً للمواصلات على اختلاف أنواعها، أو مسلكاً لمرور الجمهور فيها "(١).

٢- أن الاجتماع العام – كما أسلفنا – يتسم بالاستقرار والثبات في حيز مكاني معين بغرض تبادل الآراء ودراستها وهو الأمر الذي يحتاج وبالضرورة لتوافر الاستقرار والثبات، وذلك بخلاف المظاهرة التي تكون غالباً متحركة بحيث لا يستقر المتظاهرون في حيز جغرافي معين إنما يسيرون في المظاهرة من مكان إلى آخر.

---

(١) راجع عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٨٥ و ٨٦.

٣- أن التعبير عن الرأي في الاجتماع العام يتم عن طريق المناقشة والتحليل وتبادل الآراء وعرضها ودراستها تشاور المجتمعين بشأنها، بينما يكون التعبير عن الرأي في المظاهرة عن طريق الهتافات واللوحات والإشارات والصياح والأناشيد والرايات والشعارات وغيرها.

ويرى الدكتور ليث نصراوين بأنه " بمجرد أن تبدأ الأصوات بالمناداة بشكل عالٍ في الاجتماع العام لتحقيق مطالب معينة، وبمجرد أن يتم رفع اليافطات والشعارات التي تتضمن المطالب المراد تحقيقها يتحول الاجتماع العام إلى مظاهرة تخرج إلى الطريق العام وذلك إذا ما كان الاجتماع العام في مكان خاص(١)"

وفي الحقيقة فإن هذا الرأي ملتبس ويكتنفه الغموض والإبهام ويفتقر إلى الدقة، ذلك أن للاجتماع العام عناصره وشروطه، كما أن للمظاهرة عناصرها وشروطها، وبالتالي يجب توخي الدقة المتناهية قبل الخوض في الحديث المتعلق بمتى يمكن أن يتحول الاجتماع العام إلى مظاهرة، إذ أنه لا يوجد ما يمنع من علو الأصوات في الاجتماع العام أو حتى المناداة ورفع الشعارات المختلفة فيه بغية تحقيق مطالب معينة، وبالتالي يتوجب كي ينقلب الاجتماع العام إلى مظاهرة قيام المجتمعين بالخروج من مكان الاجتماع العام وتركه والانتقال إلى الطريق العام والبدء في التعبير عن رأيهم في ذلك الطريق العام بواسطة الهتافات واللوحات والإشارات والصياح والأناشيد والرايات والشعارات وغيرها، فعندها فقط ينقلب الاجتماع العام إلى مظاهرة أو مسيرة(٢).

---

(١) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، صفحة ٢٣٨.

(٢) ونشير في هذا الصدد إلى الحكم الصادر عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بتاريخ ١٩٨٨/٠٦/٢١ في قضية Plattform Arzte fur das Leben –V- Austria وتتلخص وقائعها في قيام تنظيم للأطباء النمساويين المناهضين للإجهاض بتزويد السلطات النمساوية المحلية بإشعار حول عزمهم الاجتماع والقيام بطقوس دينية في كنيسة معينة ومن ثم يقوموا بعد ذلك بالسير باتجاه عيادة أحد الأطباء الذي يقوم بإجراء عمليات اجهاض، فسمحت الشرطة المحلية لهم باستخدام الطريق السريع العام لهذه المظاهرة أو المسيرة، كما قامت بمنع مظاهرتين مضادتين لها من استخدام هذا الطريق العام. وفي اليوم المحدد قامت الشرطة بتوفير العناصر اللازمة في الطريق المحدد، إلا أن منظمي المظاهرة وخوفاً من أي حوادث أو مواجهات مع مناوئيهم، قاموا بتغيير خط سيرها إلى شارع آخر، فقامت الشرطة بتحذيرهم من أنه طريق غير مناسب لضبط الجمهور، وخلال ممارستهم للطقوس الدينية داخل الكنيسة تجمهر معارضوهم خارجها دون تزويد السلطات بالإشعار اللازم لذلك إلا أن الشرطة لم تقم بفض تجمهرهم، وقام عدد منهم بإلقاء الحجارة والبيض على أعضاء التنظيم المنظم للمظاهرة، وعندما ساء الوضع ووصل إلى درجة تنبئ بالاشتباك بين الجانبين، قامت الشرطة بتشكيل حاجز بينهما للسماح للمظاهرة بسلوك الطريق الجديد. وبعد حوالي ١٨ شهر حصل التنظيم على تصريح آخر بتنظيم تجمع في ساحة الكاتدرائية في سالزبورغ إلا أن المعارضين لها قاموا بالتجمع في الساحة المذكورة قبل موعد التجمع بقليل، فقامت الشرطة بتوفير عدد مناسب من القوات للحماية، إلا أنها قامت فيما بعد بإخلاء الساحة بعد أن تسبب مؤيدو التنظيم بالفوضى، فقام التنظيم برفع شكوى أمام المحكمة الدستورية النمساوية بحجة فشل السلطات النمساوية في حماية المتظاهرين ومؤيدوهم، ولكن المحكمة قضت بعدم اختصاصها بنظر الدعوى، فلجأ التنظيم إلى المحكمة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان وتقدم بدعوى أمامها ضد النمسا، ولدى نظرها الدعوى وجدت المحكمة بأن النمسا قد خالفت التزاماتها المنصوص عليها في المادة ١٣ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والمتمثلة بتوفير جهة قضائية فاعلة في القضاء الداخلي يمكن للمدعي اللجوء إليها وتقديم طعنه ودعواه أمامها، أما فيما يتعلق بعدم قيام السلطات النمساوية بتوفير الحماية اللازمة للمتظاهرين فقد ادعت الحكومة النمساوية بعدم وجود التزام ايجابي ملقى على عاتقها بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بحماية المتظاهرين، إلا أن المحكمة رفضت هذا الزعم بالإجماع، مسوغة ذلك بالقول أن المظاهرات قد تزعج وتغضب الأشخاص المعارضين لها، لما تحمله من أفكار وما تهدف إلى ايصاله من آراء، ولكن يتوجب تمكين المشاركين فيها من عقدها دون خوف من امكانية تعرضهم للعنف من قبل من يعارضونهم الرأي، لأن هذا الخوف يمكن أن يردع المشاركة في مثل هذه التجمعات أو ينال من حق المؤيدين لها بالتعبير صراحة عن دعمهم لما تحمله من أفكار أو آراء في مسائل خلافية عامة تؤثر على المجتمع بشكل مباشر. وأضافت المحكمة بأنه في الدول الديمقراطية لا يمكن أن يمتد حق الآخرين في معارضة المظاهرات إلى درجة=

أما فيما يتعلق بموقف التشريعات المختلفة من المظاهرات، فقد تباينت موقف التشريعات بشأنها، حيث عمد البعض كالتشريعين الفلسطيني والأردني إلى تنظيمها بموجب قوانين الاجتماعات العامة، وذلك من خلال النص الصريح على اخضاع المسيرات للإجراءات والضوابط المنصوص عليها في قانون الاجتماعات العامة، حيث قضت المادة الثانية من قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨ بشأن الاجتماعات العامة الفلسطيني بأنه " للمواطنين الحق في عقد الاجتماعات العامة والندوات والمسيرات بحرية، ولا يجوز المس بها أو وضع القيود عليها إلا وفقاً للضوابط المنصوص عليها في هذا القانون "، بينما قضت المادة الثالثة من قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته بأنه " للأردنيين حق عقد الاجتماعات العامة أو تنظيم المسيرات وفق الأحكام المحددة في المادتين (٤) و (٥) من هذا القانون..."

في حين عمد البعض الآخر إلى تنظيمها من خلال تشريعات أخرى، كقانون المحافظة على النظام العام الانجليزي لعام ١٩٣٦ Public Order Act الذي خول الإدارة سلطة واسعة تجاه المواكب والمظاهرات والمسيرات التي يخشى منها على الأمن العام، بما في ذلك تعيين خطة سيرها وكيفية تسييرها[١].

بينما قام البعض الآخر بتنظيمها من خلال عدة تشريعات، كالمشرع الفرنسي الذي أشار إليها في قانون الاجتماعات العامة لسنة ١٨٨١ والمرسوم بقانون سنة ١٩٣٥ الخاص بتنظيم الإجراءات المتعلقة بتدعيم الحفاظ على النظام العام ومنع المواكب والمظاهرات في الطريق العام، حيث نصت المادة السادسة من قانون ١٨٨١ بأنه " لا يجوز عقد الاجتماعات في الطريق العام "، بينما نصت المادة الأولى من قانون ١٩٣٥ بأنه " الاجتماعات في الطريق العام ممنوعة، وتبقى كذلك في الحدود المنصوص عليها في المادة السادسة من قانون ٣٠ يونيو سنة ١٨٨٠ "، و قد أخضع هذا القانون المواكب والتجمعات والاستعراضات وبصورة عامة كافة المظاهرات في الطريق العام لنظام الأخطار المسبق عدا المخارج على الطريق العام طبقاً للعادات المحلية، كما خول الإدارة سلطة منع المظاهرات أياً كانت إذا كان من شأنها أن تثير اضطراباً يهدد النظام العام[٢]، وأخيراً أصدر المشرع الفرنسي في سنة ١٩٧٠ قانوناً خاصاً للتظاهر والتجمهر في ضوء مظاهرات الطلبة وما رافقها من أحداث عنف وتحطيم مباني عام ١٩٦٨، فأصدر هذا القانون فارضاً عقوبات قاسية على كل من شارك في أي اجتماع أو مظاهرة لأشخاص حتى ولو كانت مشروعة إذا نجم عنها أعمال عنف وتخريب بواسطة المشاركين الآخرين فضلاً عن إلزام ملحق الضرر وباقي المشاركين في المظاهرة ولو لم يتسببوا في وقوع الضرر بالتعويض، ونظراً لهذا التعسف والانتقادات التي تم توجيهها إليه تم تعديل القانون عام ١٩٨١ بحيث أُعيدت

=إعاقة ممارسة الحق في التظاهر، وبأن الحماية الحقيقية والفعالة له لا يمكن أن تقتصر على واجب الدولة في عدم تقييد هذا الحق، فالاقتصار فقط على الواجب السلبي لا يتوافق مع طبيعة وموضوع وغرض هذا الحق، فهذا الحق يفرض على الدولة التزامات إيجابية في العلاقات فيما بين الأفراد أنفسهم إذا لزم الأمر، إذ يتوجب على الدولة القيام بإجراءات معقولة ومناسبة لضمان ممارسته، وفي حال تقصير الدولة بذلك فإنها تكون قد خالفت التزاماتها بحمايته. وأخيراً وفيما يتعلق بالدعوى المنظورة أمام المحكمة ومن خلال مراجعتها لما اتخذته السلطات النمساوية من اجراءات لحماية المتظاهرين، لا سيما فيما يتعلق بعدد ونوع قوات الشرطة التي تم توفيرها في المظاهرتين، وما قامت به هذه القوات من أفعال وطريقة قيامها بها، فقد وجدت المحكمة بأن هذه الاجراءات كانت اجراءات معقولة ومناسبة من أجل حماية حق المدعي في التظاهر السلمي، وعليه لم تجد المحكمة بأن السلطات النمساوية قد خالفت التزاماتها بموجب المادة ١١ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. مشار إليه لدى الخضر، محمد فوزي، (٢٠١٢)، القضاء والإعلام – حرية التعبير بين النظرية والتطبيق، رام الله: المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الاعلامية (مدى)، الصفحات ٦١ – ٦٣.

(١) عصفور، سعد، البحث السابق، صفحة ٢٤١.

(٢) عصفور، سعد، البحث السابق، الصفحات ٢٥٣ و ٢٥٦ – ٢٥٨.

المسؤولية الخاصة عن الأضرار التي قد تنجم في أي مظاهرة إلى حظيرة القواعد العامة في المسؤولية المدنية والجزائية في القانون الفرنسي(١).

وأخيراً عمد آخرون إلى تنظيمها من خلال اصدار قوانين خاصة بشأنها كالمشرع السوري كما أسلفنا.

ويلاحظ بأن كلاً من القانونين الفلسطيني والأردني لم يستخدما صراحة مصطلح " مظاهرة "، إنما استخدما مصطلح " مسيرة "، ولكن يمكن القول بأن المظاهرة والمسيرة وجهان لعملة واحدة، فمتى تحركت المظاهرة، وهذا هو الغالب – أضحت مسيرة، كما أنهما أخضعا المسيرة " المظاهرة " للإجراءات ذاتها اللذان أخضعا لها الاجتماع العام، في حين أن المشرع الفرنسي قد استخدم صراحة مصطلح " المظاهرة "، وميز في الاجراءات المتبعة بين كل من المظاهرة والاجتماع العام، بينما أصدر المشرع السوري تشريعاً خاصاً بها ونظم ممارستها من خلاله.

ثانياً: حرية الاجتماع والتجمهر:

عَّرف الدكتور سعد عصفور التجمهر في القانون الانجليزي بأنه " اجتماع ثلاثة أشخاص على الأقل في طريق أو مكان عام، لديهم قصد تحقيق غرض مشترك بالقوة، ويعملون على تنفيذه بالفعل بصورة عنيفة تُخل بالأمن أو تكفي لإرهاب أشخاص على درجة معقولة من الثبات(٢)"

كما عَّرف التجمهر في القانون الفرنسي بأنه " تجمع عدة أشخاص في طريق أو مكان عام لتحقيق هدف مشترك بصورة تهدد الأمن العام ورفضهم الانصياع للأمر الصادر لهم بالتفرق(٣)"

بينما تعرف الدكتورة أفكار عبد السميع التجمهر بأنه " تجمع من خمسة أشخاص على الأقل، عمداً أو بطريقة عرضية، في طريق أو مكان عام، ويكون من شأنه جعل النظام العام في خطر أو يكون الغرض منه غير مشروع(٤)"

أما في الأردن وفلسطين فقد تناولت المواد ١٦٤ – ١٦٧ من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ المعدل بالقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١ التجمهر بالنص على أنه:

المادة ١٦٤ " في التجمهر غير المشروع وغير ذلك من الجرائم المخلة بالأمن العام:

١– إذا تجمهر سبعة اشخاص فأكثر بقصد ارتكاب جرم، أو كانوا مجتمعين بقصد تحقيق غاية مشتركة فيما بينهم، وتصرفوا تصرفاً من شأنه أن يحمل من في ذلك الجوار على أن يتوقعوا – ضمن دائرة المعقول – أنهم سيخلون بالأمن العام أو أنهم بتجمهرهم هذا يستفزون بدون ضرورة أو سبب معقول أشخاصاً آخرين للإخلال بالأمن العام اعتبر تجمهرهم هذا تجمهراً غير مشروع.

٢– اذا شرع المتجمهرون تجمهراً غير مشروع في تحقيق الغاية التي اجتمعوا من أجلها للإخلال بالأمن العام بصورة مرعبة للأهالي أُطلق على هذا التجمهر (شغب) "

المادة ١٦٥ " ١– كل من اشترك في تجمهر غير مشروع، عوقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تزيد على خمسة وعشرين ديناراً أو بكلتا العقوبتين معاً.

---

(١) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، الصفحتان ٢٣٨ و ٢٣٩.

(٢) عصفور، سعد، البحث السابق، الصفحتان ٢٤١ و ٢٤٢، ويشير الدكتور سعد في هامش صفحة ٢٤٢ بأن هذا التعريف مستخلص من كتابات الفقهاء والأحكام القضائية الانجليزية المتعلقة بهذا الموضوع.

(٣) عصفور، سعد، البحث السابق، صفحة ٢٥٩، ويشير الدكتور سعد في متن الصفحة المذكورة بأن هذا التعريف مستخلص من واقع التشريعات الفرنسية لا سيما قانون ٧ يونيو سنة ١٨٤٨ ومرسوم ٢٦ يوليو سنة ١٧٩١ وقانون ١٠ ابريل سنة ١٨٣١ ومن قضاء المحاكم الفرنسية.

(٤) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٩٣، وتشير الدكتور أفكار في متن الصفحة المشار إليها إلى أن هذا التعريف هو طبقاً للقانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ المصري بشأن التجمهر وتعديلاته لا سيما تعديل القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠.

٢- من اشترك في شغب عوقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تزيد على خمسين دينارًا أو بكلتا العقوبتين معاً.

٣-أ- كل من خرّب أو ألحق الضرر عمداً خلال تجمهر غير مشروع أو شغب بأموال منقولة أو غير منقولة عائدة للغير كالمباني أو الأملاك أو المحال التجارية أو المركبات أو نجم عن فعله ايذاء كالذي نصت عليه المادة (٣٣٤) من هذا القانون عوقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة.

ب- ولا تقل عقوبة الحبس عن سنتين إذا كانت تلك الأموال مملوكة للدولة أو مخصصة للمرافق العامة أو لاستعمالات النفع العام أو إذا نجم عن الفعل ايذاء كالذي نصت عليه المادة (٣٣٣) من هذا القانون.

٤- إذا نجم عن التجمهر غير المشروع أو الشغب ضرب أو اعتداء على أي من الأشخاص المذكورين في البند (أ) من الفقرة (١) أو في الفقرة (٢) من المادة (١٨٧) من هذا القانون تكون العقوبة الحبس لمدة ثلاث سنوات، وذلك مع مراعاة أحكام الفقرة (٤) من تلك المادة "

ومن الأهمية بمكان الإشارة في صدد هذه المادة إلى أنه قد تم تعديلها بموجب القانون المعدل لقانون العقوبات رقم ٨ لسنة ٢٠١١، وذلك بإضافة الفقرتين رقمي (٣) و(٤) إليها، الأمر الذي يعني عدم تطبيق أحكام هاتين الفقرتين من المادة ١٦٥ في الضفة الغربية لأن التعديل قد تم بعد الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية سنة ١٩٦٧.

المادة ١٦٦ " يعفى من العقوبة المفروضة في المادة (١٦٥) الذين ينصرفون قبل انذار ممثلي السلطة أو الضابطة العدلية او يمتثلون في الحال لإنذارها دون أن يستعملوا سلاحاً أو يرتكبوا أية جناية أو جنحة "

المادة ١٦٧ " ١- اذا تجمهر الناس على الصورة المبينة في المادة (١٦٤) أنذرهم بالتفرق أحد ممثلي السلطة الإدارية، أو قائد الشرطة، أو قائد المنطقة أو أي ضابط من ضباط الشرطة والدرك نفخاً بالبوق أو الصفارة أو بأية وسيلة أخرى من هذا النوع أو بإطلاق مسدس تنبعث منه اشارة ضوئية.

٢- إذا استمر المجتمعون في التجمهر بقصد احداث الشغب بعد اشعارهم بالوسائط المذكورة في الفقرة السابقة أو بعد صدور الأمر إليهم بالتفرق بمدة معقولة أو حال المتجمهرون بالقوة دون تفرقهم جاز لأي من المذكورين في الفقرة السابقة، وللشرطة أو أي اشخاص يقومون بمساعدة أي منهما أن يتخذ كل ما يلزم من التدابير لتفريق الذين ظلوا متجمهرين على النحو المذكور أو للقبض على أي منهم وإن ابدى أحد منهم مقاومة جاز لأي شخص ممن تقدم ذكرهم أن يستعمل القوة الضرورية ضمن الحد المعقول للتغلب على مقاومته "

وقد تعرضت هذه المواد إلى بعض الانتقادات المهمة منها:

١. أن شروط قيام جريمة التجمهر في قانون العقوبات الأردني من شأنها أن تفرغ الحق في حرية الاجتماع العام من محتواها، ذلك أنه وفقاً للمادة ١٦٤ يمكن أن يعامل أي اجتماع يعقد أو مسيرة تنظم على أساس أنها تجمع غير مشروع بمجرد أن يعتقد أحد من الجوار وضمن دائرة المعقول أن إخلالاً بالأمن العام سوف يحدث، أو أن المجتمعين سوف يستفزون أشخاصاً آخرين للإخلال بالأمن العام.

٢. إذا بدأ المتجمهرون في تحقيق الغاية من التجمهر من خلال إلقاء الخطب ورفع اليافطات وترديد الشعارات بصورة قد يراها الأهالي مرعبة، فإن تجمهرهم يتحول من تجمهر غير مشروع إلى شغب معاقب عليه بعقوبة جزائية أشد تم النص عليها في المادة ١٦٥.

٣. أن توسع هذا القانون في تعريف التجمهر غير المشروع بأنه تجمع سبعة أشخاص أو أكثر بقصد تحقيق غاية مشتركة فيما بينهم ومن شأنه أن يجعل الغير يعتقد أنهم سيقومون بالإخلال بالأمن العام، يلغي كلياً فكرة تنظيم أي اجتماع عام أو مسيرة، فالمشاركون في أي

اجتماع عام أو مسيرة سيتجاوز عددهم بدون شك سبعة أشخاص، وسيسعون من خلال تجمعهم إلى المطالبة بتحقيق قصد أو غاية مشتركة بينهم، فإذا شعر أحد من الجوار أن مثل هذا التجمع سيشكل خطراً على الأمن العام، فإنهم يعدون في نظر القانون مرتكبين لجريمة التجمهر غير المشروع، وإذا شرعوا في تحقيق الغاية التي اجتمعوا من أجلها من خلال القاء الخطب والهتافات بصورة قد يراها الأهالي مرعبة، فإن تجمهرهم يتحول إلى شغب لأغراض تطبيق قانون العقوبات.

٤. أن خطورة اعتبار أي اجتماع عام أو مسيرة تجمهراً غير مشروع لأغراض تطبيق أحكام قانون العقوبات تظهر جلياً في المادة ١٦٧ من القانون، والتي توفر غطاءاً شرعياً للسلطة العامة لاستعمال القوة في تفريق أي اجتماع عام أو مسيرة يتم تنظيمها بموجب أحكام قانون الاجتماعات العامة، وذلك تحت ذريعة أن الاجتماع العام في حقيقته هو تجمهر غير مشروع أو شغب نتيجة شروع المجتمعين في تحقيق الغاية التي اجتمعوا من أجلها، الأمر الذي يسوغ اتخاذ كافة أنواع التدابير الأمنية لتفريق المجتمعين ومن ضمنها استعمال القوة.

٥. أن نص المادة المشار إليها قد تضمن أمراً على درجة كبيرة جداً من الخطورة، يتمثل في أنه لم يقصر الحق في استخدام التدابير الضرورية لتفريق المتجمهرين على رجال الشرطة والدرك، وإنما توسع في تقرير مثل هذا الحق لأي شخص أو أشخاص آخرين يقومون بمساعدة أي منهما، على أن تشمل هذه التدابير الضرورية الحق في استعمال القوة، وبالتالي في حال قررت السلطة الإدارية بأن تجمع مجموعة من الأشخاص في اجتماع عام يرقى إلى مستوى التجمهر غير المشروع، فإن ذلك يعد مسوغاً ليس فقط لرجال الشرطة والدرك باستخدام القوة بحقهم، بل لأي شخص آخر من الأشخاص المدنيين بحجة أنهم يقدمون مساعدة لرجال الشرطة والدرك في تفريق المتجمعين، وهو الأمر الذي يشكل تهديداً حقيقياً للحق الدستوري في الاجتماع العام من خلال منح أشخاص مدنيين سلطة فض أي اجتماع عام أو مسيرة بالقوة بحجة معاونتهم للسلطات الإدارية في مقاومة التجمهر غير المشروع.

٦. وعطفاً على ما تقدم يتوجب تعديل المواد المشار إليها من قانون العقوبات لتفادي أي تأثير لجريمة التجمهر غير المشروع على الحق في عقد الاجتماعات العامة[١].

أما قانون العقوبات الفلسطيني رقم ٧٤ لسنة ١٩٣٦ فقد تناول جريمة التجمهر غير المشروع في المواد من ٧٩ إلى ٨٨ موضحاً معنى التجمهر غير المشروع في المادة ٧٩ منه بالقول:

"١- إذا تجمهر ثلاثة أشخاص أو أكثر بقصد ارتكاب جرم، أو كانوا مجتمعين بقصد تحقيق غاية مشتركة فيما بينهم وتصرفوا تصرفاً من شأنه أن يحمل من في ذلك الجوار على أن يتوقعوا، ضمن دائرة المعقول، بأنهم سيكدرون الطمأنينة العامة أو أنهم بتجمهرهم سيستفزون دون ضرورة أو سبب معقول، أشخاصاً آخرين لتكدير صفو الطمأنينة العامة، فيعتبر تجمهرهم هذا تجمهراً غير مشروع.

٢- لا عبرة أكان التجمهر الأصلي مشروعاً أو غير مشروع إذا كان المتجمهرون قد تصرفوا على الوجه المشار إليه أعلاه تحقيقاً لغاية مشتركة فيما بينهم.

٣- إذا شرع الأشخاص المتجمهرون تجمهراً غير مشروع في تحقيق الغاية التي اجتمعوا من أجلها بتكديرهم صفو الطمأنينة العامة بصورة مرعبة للأهالي فيطلق على هذا التجمهر اسم شغب ويقال بأن المتجمهرين قد اجتمعوا بقصد أحداث شغب "

يلاحظ من التعريفات السابقة بأن التجمهر غير المشروع يعد جريمة، بخلاف الاجتماع العام الذي هو حرية من الحريات العامة المباحة، ولذلك تنظر سلطات الضبط المختصة بعين الريبة والشك والتحفز للتجمهر وتطالب المتجمهرين دائماً بفضه تحت طائلة القبض عليهم بتهمة ارتكاب جريمة التجمهر غير المشروع، ولكن قد تدق التفرقة أحياناً فيما بين التجمهر والاجتماع

---

(١) أنظر في هذه الانتقادات نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، الصفحات ٢٤٢ – ٢٤٤.

العام، لا سيما عندما تعمد سلطات الضبط المختصة إلى محاولة الباس الاجتماع العام لباس التجمهر غير المشروع بغية اتخاذ هذا الأمر ذريعة لفضه بالقوة، تحت ستار اشتراك الاجتماع العام والتجمهر في كونهما اجتماع عدد من الأفراد تربطهم مصالح وأغراض مشتركة يسعون إلى تحقيقها، ولذلك يتوجب علينا بيان الفروقات بينهما حفظاً للمكانة السامية لحرية الاجتماع بوصفها إحدى الحريات العامة المقدسة، وتتمثل هذه الفروقات فيما يلي:

١- أن حرية الاجتماع تعتبر حرية أساسية جوهرية من الحريات العامة المباحة، بينما التجمهر هو جريمة معاقب عليها قانوناً.

٢- أن حرية الاجتماع تتم ممارستها من خلال تبادل الآراء وعرضها ومناقشتها وتحليلها، خلافاً للتجمهر الذي تنقصه هذه العناصر[١].

٣- أن حرية الاجتماع تستلزم وبالضرورة وجود تنظيم وإعداد مسبق، في حين أن التجمهر لا يتطلب مثل هذا التنظيم والإعداد المسبق، أنما قد يتم عمداً أو عرضاً.

٤- أن التجمهر لا يتم إلا في الطريق العام أو المكان العام، خلافاً لحرية الاجتماع التي لا يجوز أن تتم ممارستها البتة في الطريق العام.

وعلى الرغم مما تقدم إلا أن الاجتماع العام المشروع المباح قد يتحول وينقلب في حالة وحيدة – من وجهة نظر البعض – إلى تجمهر غير مشروع، وذلك إذا خرج الاجتماع العام عن نظامه وموضوعه معرضاً بذلك النظام العام إلى الخطر والإضطراب مع صدور الأمر من سلطات الضبط بالتفرق ومقابلته بعدم الانصياع[٢].

ثالثاً: حرية الاجتماع والإضراب: يعرف الدكتور محمد أبو زيد الإضراب بأنه عبارة عن " امتناع موظفي وعمال المرافق العامة عن تأدية أعمالهم، مع تمسكهم في الوقت ذاته بأهداب الوظيفة العامة ومزاياها، فهو بمثابة اتفاق بين عدة أشخاص على وقف العمل المنوط بهم لسبب من الأسباب كتحقيق مصلحة خاصة للمضربين أو رفع ضرر يرونه واقعاً عليهم أو للاحتجاج على أمر من الأمور[٣]"

بينما يعرفه الدكتور نواف كنعان بأنه " توقف الموظفين عن القيام بأعمالهم دون رغبة في إنهاء الخدمة بصورة جماعية متفق عليها بغية الضغط على الإدارة من خلال الاضطراب الذي يحدثه الاضراب، لتحقيق مصلحة خاصة للمضربين، أو رفع ضرر يرونه واقعاً عليهم، أو للاحتجاج على أمر من الأمور[٤]"

وفي الواقع فإن الإضراب نوعان، إضراب الموظفين العموميين، وإضراب موظفي القطاع الخاص، ولكل منهما أحكامه المنظمة له، حيث يخضع اضراب الموظفين العموميين لأحكام التشريعات الخاصة بالموظفين العموميين كقانون العاملين في الدولة وأنظمة الخدمة المدنية، بينما يخضع إضراب موظفي القطاع الخاص لأحكام تشريعات العمل.

وقد تباينت موقف التشريعات المختلفة من الإضراب فمنها من حظره على موظفي القطاع العام وإباحة لموظفي القطاع الخاص، كالتشريع الأردني الذي حظر وتحت طائلة المسؤولية التأديبية اضراب الموظفين العموميين في المادة ٦٨/ج من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته كونه يعتبر من أهم الأمور التي تعرقل سير المرافق العام بانتظام وباضطراد ويتعارض مع المبادئ الأساسية المقررة في القانون الإداري ويعتبر اعتداءً خطيراً على المرافق العامة وسيرها بانتظام وباضطراد[٥]، بينما أباحة لموظفي القطاع الخاص في المادتين ١٣٤ و

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٩٥.

(٢) حسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ١٢٥ و ١٢٦.

(٣) أبو زيد، محمد عبد الحميد، (١٩٧٥)، دوام سير المرافق العامة، صفحة ١٥.

(٤) كنعان، نواف، (٢٠١٠)، القانون الإداري – الكتاب الأول، الطبعة الرابعة، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، الصفحتان ٣٣٦ و ٣٣٧.

(٥) كنعان، نواف، مرجع سابق، الصفحتان ٣٣٧ و ٣٣٨.

١٣٥ من قانون العمل رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته ونظام شروط وإجراءات الإضراب والإغلاق رقم ٨ لسنة ١٩٩٨، في حين أباحته تشريعات أخرى لموظفي القطاع الخاص وأيضاً لموظفي القطاع العام ولكن بضوابط مشددة مع حظر الإضراب على بعض الفئات كالتشريع الفرنسي نظراً لتأثيره الكبير على أحد أهم المبادئ التي تحكم المرافق العامة وهو دوام سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد[١].

أما التشريع الفلسطيني فقد أقر مبدأ مهماً في المادة ٦٦ من قانون العمل رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ مفاده أن الإضراب هو حق مكفول للعمال للدفاع عن مصالحهم وفقاً لأحكام القانون، وأوجب في المادة ٦٧ منه توجيه تنبيه كتابي من قبل الطرف المعني بالإضراب إلى الطرف الآخر وإلى الوزارة قبل أسبوعين من اتخاذ الاجراء موضحاً أسباب الإضراب، وبأن مدة التنبيه تكون قبل أربعة أسابيع في المرافق العامة، بينما جاء قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ خالياً من أي نص يجيز اضراب الموظفين العموميين أو يحظر اضرابهم، وقد تم سد هذه الثغرة بموجب القرار بقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الخدمة المدنية، والتي قضت المادة الأولى منه بأن " حق الإضراب مكفول لموظفي الخدمة المدنية وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون "، وأوضحت المادة الثانية منه بأنه " تطبق أحكام المادة ٦٧ من قانون العمل رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ المتعلقة بالإضراب في المرافق العامة على اضراب موظفي الخدمة المدنية "، في حين أجاز في المادة الثالثة منه لمجلس الوزراء ولأي جهة متضررة من الإضراب اللجوء إلى محكمة العدل العليا لوقف الإضراب في حال كان الإضراب مخالفاً لأحكام هذا القانون أو يلحق ضرراً جسيماً بالمصلحة العامة، وفرض على المحكمة المذكورة أن تقوم بالبت في الطلب بدعوة الفريقين خلال ٤٨ ساعة من تاريخ تقديم الطلب وتصدر قرارها في موعد أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ تقديم الطلب.

ويعتبر الإضراب بنوعيه من أهم الآليات التي يستخدمها الموظفين والعمال للمطالبة بحقوقهم والدفاع عن مصالحهم تجاه الجهة الذين يعملون فيها، ولذلك اعترفت به المواثيق الدولية ونظمت ممارسته، من قبيل المادة الثامنة من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي أقرت حق الإضراب شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني وأجازت فرض القيود القانونية على اضراب بعض الفئات كأفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة وموظفي الإدارات الحكومية.

يتضح مما سبق بأن كلاً من الاجتماع العام والإضراب يشتركان في أنه يشترط تقديم اشعار قبل ممارستهما، إذ يتوجب قبل ممارسة حرية الاجتماع العام تقديم اشعار للحاكم الإداري وفقاً لقوانين الاجتماعات العامة كما سنوضح تفصيلاً في الفصل الثاني، كما يتوجب بموجب المادة ١٣٥ من قانون العمل الأردني تقديم اشعار لرب العمل قبل ممارسة الإضراب.

إلا أنهما يفترقان فيما يلي:

١. أن الحق في ممارسة حرية الاجتماع العام ثابتة لجميع الأفراد في المجتمع دون حرمان أي فئة منهم من هذا الحق، في حين أنه توجد فئات من العمال والموظفين محظور عليهم القيام بالإضراب نظراً لطبيعة عملهم[٢].

٢. اختلافهما في العقوبة المفروضة على ممارسة كل منهما بطريقة غير مشروعة مخالفة للقانون، حيث أن العقوبة في الاجتماع العام هي الفض وضمان الضرر في حال وقوعه، بينما هي الجزاء التأديبي في حال اضراب الموظفين العموميين والغرامة في حال اضراب موظفي القطاع الخاص.

المطلب الثاني: علاقة حرية الاجتماع بغيرها من الحريات العامة

---

(١) شطناوي، علي خطار، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، الصفحات ٣٢١ – ٣٢٥.

(٢) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، صفحة ٢٤٧.

أشرنا فيما سبق بأن الحريات العامة هي كل متكامل ومترابط، بحيث يكمل بعضها بعضاً، إذ تبين من خلال التطبيق العملي للحقوق والحريات العامة وجود تداخل وتشابك وتكامل فيما بينها، بحيث أضحت ممارسة حرية من الحريات متوقفة على مدى اقرار حرية أو حريات أخرى، فضلاً عن اتصالها اتصالاً وثيقاً بحياة الأفراد وشؤونهم، وبالتالي لا يمكن فصل إحدى الحريات عن باقي الحريات، بل ترتبط بعضها ببعض برباط وثيق، بحيث إذا تعطلت إحداها تعطلت سائر الحريات الأخرى، فهي تتساند جميعاً وتتضافر، ولا يجوز تجزئتها أو فصلها أو عزلها عن بعضها، كما أن ضمانها في مجموع عناصرها ومكوناتها، ولذلك يعد انتهاك احداها انتهاك لها جميعها، وتتوقف ممارسة أحداها على ممارسة الحريات الأخرى، ومن ثم لا يمكن أن يتمتع الفرد بممارسة حرية اجتماع فعلية حقيقية دون أن يتمتع بممارسة باقي الحريات المرتبطة معها، وبناءً عليه سوف نخصص هذا المطلب لبيان علاقة حرية الاجتماع مع غيرها من الحريات العامة، وتحديداً مع حرية الرأي (فرع أول)، وحرية تكوين الجمعيات والنقابات (فرع ثاني)، وحرية تكوين الأحزاب (فرع ثالث)، والحرية الدينية (فرع رابع).

الفرع الأول: علاقة حرية الاجتماع بحرية الرأي

تعني حرية الرأي بصورة عامة قدرة الفرد على التعبير عن آرائه وأفكاره بحرية تامة وبالوسيلة التي يريدها في أي مجال من المجالات(١)، وتعد حرية الرأي من أهم الحريات العامة وأعظمها، وذلك لاتصالها بالتعبير عن الأفكار الإنسانية، ولكونها أداة النقل المساعد وتبادل الخلجات، وهي التي تجعل الإنسان حراً في تكوين رأيه الخاص فيما يعرض له من وقائع وأحداث، كما وأنها تعطي له المجال الرحب لكي يعبر عن رأيه وأن يعلق على أراء الآخرين فيما يعرضونه من آراء وأفكار بشأن الأحداث الجارية، ويكفل له أيضاً حق نقل هذا الرأي إلى الآخرين والتفاعل معهم بشأنه ومناقشتهم فيه ونشره بوسائل التعبير عن الرأي المختلفة(٢).

وبمقارنة هذا التعريف مع تعريف حرية الاجتماع نجد رابطاً وصلةً وثيقة جداً بين الحريتين، بل في الحقيقة تعد حرية الاجتماع جزءاً لا يتجزأ من حرية الرأي ووسيلة من وسائل ممارسة حرية الرأي، فضلاً عن اعتبارها حرية من حريات التجمع أيضاً، ذلك أن تعبير المجتمعين عن آرائهم وأفكارهم في الاجتماع العام لا يتم إلا عبر ممارستهم لحرية الرأي، وبعبارة أخرى فإن ممارسة حرية الاجتماع تتم من خلال وعبر ممارسة حرية الرأي داخل الاجتماع، وبالتالي لا يمكن للأفراد أن يتمتعوا بحرية اجتماع فعلية وحقيقية دون توافر حرية الرأي، وبخلاف ذلك تكون حرية مزيفة ووهمية، وبالمقابل تعتبر حرية الاجتماع ضمانة مهمة وأساسية لممارسة حرية الرأي، بحيث تفقد حرية الرأي قيمتها فيما إذا تم حرمان الأفراد من ممارسة حرية الاجتماع، ولذلك يمكن القول بأن كلاً من حرية الاجتماع وحرية الرأي هما حريتان أصيلتان كما يمكن القول أيضاً بأنهما حريتان تابعتان لبعضهما البعض بحيث لا يمكن الفصل فيما بينهما(٣)، ولذلك عمدت الدساتير المختلفة التي تكفل حرية الرأي إلى كفالة حرية الاجتماع نظراً لارتباطهما الوثيق، الأمر الذي يعد من وجهة نظر البعض تعبيراً عن ايمان واضعي الدستور بسائر الحريات الأخرى التي يعتبر الاجتماع هو المجال الحيوي لممارستها كحرية ممارسة الشعائر الدينية وحرية الرأي والحريات الاقتصادية والسياسية(٤).

وقد عبرت المحكمة الدستورية العليا المصرية عن هذه العلاقة الوثيقة فيما بين حرية الاجتماع وباقي الحريات العامة في عدة أحكام، من قبيل ما قضت به في الدعوى رقم ١٤/١٧/ق تاريخ ١٩٩٤/٠١/١٤، والدعوى رقم ١٥/٦/ق تاريخ ١٩٩٥/٠٤/١٥ بالقول:

---

(١) العضايلة، أمين، مرجع سابق، صفحة ٤٣.
(٢) ربيع، منيب محمد، مرجع سابق صفحة ١٣٩.
(٣) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٦٨.
(٤) ربيع، منيب محمد، مرجع سابق صفحة ١٤٠.

" الحق في التجمع هو انضمام عدد من الأشخاص إلى بعضهم لتبادل وجهات النظر في شأن المسائل التي تعنيهم، وهو من الحقوق التي كفلتها المادتان ٥٤ و ٥٥ من الدستور، وذلك سواء نظرنا إليه باعتباره حقاً مستقلاً عن غيره من الحقوق، أم على تقدير أن حرية التعبير تشتمل عليه باعتباره كافلاً لأهم قنواتها، محققاً من خلالها أهدافه.

وهذا الحق، سواء كان حقاً أصيلاً أم تابعاً، أكثر ما يكون اتصالاً بحرية عرض الآراء وتداولها كلما أقام أشخاص يؤيدون موقفاً أو اتجاهاً معيناً، تجمعاً منظماً يحتويهم، يوظفون فيه خبراتهم ويطرحون آمالهم، ويعرضون فيه كذلك لمصاعبهم، ويتناولون بالحوار ما يؤرقهم، ليكون هذا التجمع نافذة يطلون منها على ما يعتمل في نفوسهم، وصورة حية لشكل من أشكال التفكير الجماعي، إذ كان ذلك، وكان تكوين بنيان كل تجمع، وسواء كان الغرض منه سياسياً أو نقابياً أو مهنياً لا يعدو أن يكون عملاً اختيارياً لا يساق الداخلون فيه سوقاً، ولا يمنعون من الخروج منه قهراً، وهو في محتواه لا يتمخض عن مجرد الاجتماع بين أشخاص متباعدين ينعزلون عن بعضهم البعض، بل يرمي بالوسائل السلمية إلى أن يكون إطاراً يضمهم، ويعبرون فيه عن مواقفهم وتوجهاتهم. ومن ثم كان هذا الحق متداخلاً مع حرية التعبير، ومكوناً لأحد عناصر الحرية الشخصية التي لا يجوز تقييدها بغير اتباع الوسائل الموضوعية والإجرائية التي يتطلبها الدستور، أو يكفلها القانون، واقعاً عند البعض في نطاق الحدود التي يفرضها صون خواص حياتهم وأعماق حرمتها بما يحول دون اقتحام أغوارها، أو تعقبها، لغير مصلحة جوهرية لها معيناً لازماً اقتضاء ولو لم يرد بشأنه نص في الدستور، كافلاً للحقوق التي أحصاها ضماناتها، محققاً فعالياتها، سابقاً على وجود الدساتير ذاتها، مرتبطاً بالمدنية في مختلف مراحل تطورها، كامناً في النفس البشرية تدعو إليه فطرتها، وهو فوق هذا من الحقوق التي لا يجوز النزول عنها[١]"

كما قضت في الدعوى رقم ١٦/٢/ق تاريخ ١٩٩٦/٠٢/٠٣ بأنه:" إن حرية الرأي والتعبير ذاتها تفقد قيمتها إذا جحد المشرع حق من يلوذون بها في الاجتماع المنظم، وحجب بذلك تبادل الآراء في دائرة أعرض، بما يحول دون تفاعلها وتصحيح بعضها لبعض، ويعطل تدفق الحقائق التي تتصل باتخاذ القرار، ويعوق انسياب روافد تشكيل الشخصية الإنسانية التي لا يمكن تنميتها إلا في شكل من أشكال الاجتماع، ذلك أن الانعزال عن الآخرين يؤول إلى استعلاء وجهة النظر الفردية وتسلطها، ولو كان أفقها ضيقاً أو كان عقمها أو تحزبها بادياً[٢]"

الفرع الثاني: علاقة حرية الاجتماع بحرية تكوين الجمعيات والنقابات

نعرض في هذا الفرع لموضوعين متداخلين أولهما هو علاقة حرية الاجتماع بحرية تكوين الجمعيات وثانيهما علاقتها بحرية تكوين النقابات، موضحين مجال الاتفاق والاختلاف فيما بينهما وبين حرية الاجتماع.

أولاً: علاقة حرية الاجتماع بحرية تكوين الجمعيات:

لحرية الاجتماع علاقة وثيقة مع حرية تكوين الجمعيات إلى حد أن الكثير من الدساتير والمواثيق الدولية نصت عليهما في مادة واحدة، من قبيل المادة رقم ٢٦ من القانون الأساسي الفلسطيني والمادة رقم ١٦ من الدستور الأردني والمادة رقم ٢٠ من الاعلان العالمي لحقوق الإنسان، إلى حد أن ذهب البعض إلى اعتبارهما وجهان لعملة واحدة[٣]، مستنداً في ذلك إلى وحدتهما من حيث المصدر والتي تتمثل في أن الإنسان لا يستطيع العيش بمفرده، إنما لا بد له من الانخراط في المجتمع الذي يعيش فيه، لأن في هذا الانخراط وتجمعه مع الآخرين مصدر قوة له يمكنه من تحقيق أهدافه وآماله بصورة أفضل وأنجع بكثير مما لو حاول ذلك بمفرده،

---

(١) هند، حسن محمد، مرجع سابق، الصفحات ١٧٩ و ١٨٠ و ١٨٢.

(٢) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٦٧.

(٣) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٤٠.

يضاف إلى ذلك أن حرية الاجتماع تعد وسيلة جوهرية وأساسية لممارسة حرية تكوين الجمعيات، إذ لا يمكن للجمعيات أن تحقق أهدافها وأغراضها التي تم انشاؤها من أجل تحقيقها دون عقد الاجتماعات.

ويرى الفقيه الفرنسي Colliard بأن الجمعية تتميز بثلاثة عناصر هي عنصر العقد أو الميثاق، وعنصر الاستمرارية، وعنصر غياب الهدف المادي(١).

وينظم الجمعيات في فلسطين القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وتعديلاته، والذي عرف الجمعية أو الهيئة في المادة ٢ منه بأنها " شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية "، وقد تم في المادة رقم ١ من قرار مجلس الوزراء رقم ٩ لسنة ٢٠٠٣ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية تكرار هذا التعريف، ولكن مع إضافة توضيحات مهمة إليه هي " ويدخل ضمن تعبير الصالح العام أن تهدف الجمعية إلى خدمة شريحة أو فئة اجتماعية أو مهنية معينة، ويشمل تعبير الجمعية الهيئة الأهلية والجمعية الخيرية والهيئة غير الحكومية "

أما في المملكة الأردنية الهاشمية فينظم الجمعيات قانون الجمعيات رقم ٥١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، والذي عرف الجمعية في المادة الثانية منه بالقول " تعني كلمة (الجمعية) أي شخص اعتباري مؤلف من مجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم عن سبعة ويتم تسجيله وفقاً لأحكام هذا القانون لتقديم خدمات او القيام بأنشطة على أساس تطوعي دون أن يستهدف جني الربح واقتسامه أو تحقيق أي منفعة لأي من أعضائه أو لأي شخص محدد بذاته أو تحقيق أي أهداف سياسية تدخل ضمن نطاق أعمال وأنشطة الأحزاب السياسية وفق أحكام التشريعات النافذة "، بينما عرف في المادة ذاتها الجمعية الخاصة بأنها " تعني عبارة (الجمعية الخاصة) الجمعية التي تنحصر العضوية فيها بمجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم عن ثلاثة ولا يزيد على عشرين "، فيما عرف الجمعية المغلقة بالقول " تعني عبارة (الجمعية المغلقة) الجمعية التي تنحصر العضوية فيها بشخص أو أكثر، وتقتصر مواردها المالية على ما يقدمه لها أي عضو مؤسس لغايات تمكينها من تحقيق غاياتها "

وعموماً، تختلف حرية الاجتماع عن حرية تكوين الجمعيات وتتميز عنها بما يلي(٢):

١. أنه يغلب على الجمعية صفة الديمومة والاستمرار، وذلك بخلاف الاجتماع العام الذي يتميز بكونه اجتماعاً مؤقتاً.

٢. أن الأعضاء المكون للجمعية يمكن أن يكونوا أفراداً طبيعيين أو أشخاصاً معنوية اعتبارية، خلافاً للاجتماع العام الذي لا يمكن أن يحضره سوى الأفراد.

٣. أن كل جمعية من الجمعيات تخضع لنظام أساسي أو عقد تأسيس خاص بها يبين أغراضها والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، والفئات الموجهة إليها، وكيفية الانضمام إليها، وكيفية تحقيق تلك الأهداف وغيرها من الأمور الخاصة بها، ولا يتوافر أي من ذلك في الاجتماع العام.

٤. أن الجمعية تتمتع بشخصية معنوية اعتبارية مستقلة عن شخصية أعضائها مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية، من قبيل تمتعها بأهلية مستقلة وذمة مالية مستقلة وغيرها، ولا يتوافر أي مما تقدم في الاجتماع العام.

٥. أن الاجتماعات التي تعقدها الجمعيات المختلفة، تعتبر من حيث المبدأ اجتماعات خاصة لا اجتماعات عامة، حيث يقتصر حضورها على الأعضاء دون غيرهم.

---

(١) Colliard , Claude – Albert , ancien reference , page ٧٤٤.

(٢) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ١٦٧، وخريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٤٢.

٦. وأخيراً فإن الجمعية تخضع إلى نظام قانوني يختلف تماماً عن النظام القانوني الذي يخضع له الاجتماع العام، من قبيل الدفاتر والسجلات ومجلس الإدارة واللائحة الداخلية والرابطة التي تربط بين أعضائها.

ثانياً: علاقة حرية الاجتماع بحرية تكوين النقابات:

النقابات العمالية أو المهنية هي عبارة عن كيانات تتمتع بشخصية معنوية اعتبارية خاصة بها، يتم تشكيلها من أجل تنظيم ممارسة مهنة أو حرفة معينة والرقي بها، أو بغية الدفاع عن مصالح العمال الذين يعملون في مهنة أو حرفة أو عمل معين، أو بهدف الدفاع عن مصالح أصحاب العمل الذين يعملون في مهنة أو حرفة أو عمل معين.

وهنالك علاقة لا يمكن انكارها فيما بين حرية الاجتماع من جهة وحرية تكوين النقابات من جهة أخرى إلى حد أن بعض الدساتير نصت عليهما في مادة واحدة، من قبيل المادة رقم ٢٦ من القانون الأساسي الفلسطيني والمادة رقم ١٦ من الدستور الأردني، وفي الحقيقة تكمن هذه العلاقة في أن الإنسان لا يستطيع العيش بمفرده، إنما لا بد له من الانخراط في المجتمع الذي يعيش فيه، وتحديداً مع الأفراد الذين يشاطرونه الرأي والفكر في أمر محدد أو مهنة معينة، لأن في هذا التجمع مع الآخرين مصدر قوة له تمكنهم جميعاً من تحقيق أهدافهم وآمالهم المشتركة بصورة أفضل وأنجع بكثير مما لو حاول كل منهم القيام بذلك بمفرده، هذا فضلاً عن أن حرية الاجتماع تعد وسيلة جوهرية وأساسية لممارسة حرية تكوين النقابات، إذ لا يمكن للنقابات أن تحقق أهدافها وأغراضها التي تم انشاؤها من أجل تحقيقها بصورة سليمة فعلية دون عقد الاجتماعات.

وعادة ما يقوم المشرع بتنظيم هذا الموضوع من خلال سن عدة قوانين بشأنه، كأن يصدر قانوناً خاصاً لنقابات العمل أو الاكتفاء بالنص على هذا الموضوع ضمن قانون العمل، وعدة قوانين لإنشاء نقابات مهنية لكل مهنة من المهن كالمحاماة والطب والهندسة وغيرها، ففي المملكة الأردنية الهاشمية نظم المشرع الأردني موضوع انشاء نقابات للعمال وإنشاء نقابات لأصحاب العمل في المهن المختلفة في المواد من ٩٧ إلى ١١٩ من قانون العمل رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته، بينما قام بإصدار قوانين خاصة لإنشاء عدد من النقابات المهنية كقانون نقابة المحامين النظاميين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ وقانون نقابة الأطباء الأردنية رقم ١٣ لسنة ١٩٧٢ وقانون نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ وقانون نقابة الفنانين رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ وقانون نقابة الصحفيين رقم ١٥ لسنة ١٩٩٨ وقانون نقابة المعلمين الأردنيين رقم ١٤ لسنة ٢٠١١، ويتمثل الفارق الجوهري بين التنظيمين في أن المشرع قد جعل الانتساب إلى نقابات العمال ونقابات أصحاب العمل اختيارياً لا اجبارياً، بينما جعل الانتساب إلى النقابات المهنية إلزامياً لا اختيارياً بحيث لا يجوز لأي شخص غير منتسب إلى النقابة مزاولة العمل الخاص بها، فعلى سبيل المثال لا يجوز لغير المنتسب لنقابة المحامين النظاميين الأردنيين مزاولة أعمال المحاماة النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية.

أما المشرع الفلسطيني فقد نص في المادة الخامسة من قانون العمل رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ على حق العمال وحق أصحاب العمل في تكوين منظمات نقابية خاصة بهم على أساس مهني بهدف رعاية مصالحهم والدفاع عن حقوقهم، بينما قام بإصدار قوانين خاصة بعدد من المهن تضمنت النص على انشاء نقابات مهنية خاصة بهم كالقانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٩ بشأن تنظيم مهنة المحاماة والخاص بالمحامين النظاميين، والذي نص في المواد ١٠ – ١٢ على تأليف نقابة للمحامين الفلسطينيين وجعل الانتساب إليها إلزامياً لأي فرد يريد ممارسة أعمال المحاماة النظامية في فلسطين.

وتختلف حرية الاجتماع عن حرية تكوين النقابات فيما يلي:

١. أنه يغلب على النقابات العمالية والمهنية طابع أو صفة الديمومة والاستمرار، وذلك بخلاف الاجتماع العام الذي يتميز بكونه اجتماعاً مؤقتاً.

٢. أن النقابة المهنية أو العمالية تتمتع بشخصية معنوية اعتبارية مستقلة عن شخصية أعضائها المنتسبين إليها مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية، من قبيل تمتعها بأهلية مستقلة وذمة مالية مستقلة وغيرها، ولا يتوافر أي مما تقدم في الاجتماع العام.

٣. أن كل نقابة عمالية أو مهنية تخضع لنظام داخلي خاص بها يبين أغراضها والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وكيفية تحقيق تلك الأهداف، وكيفية إدارتها، والفئات الموجهة إليها، وكيفية الانتساب إليها، وغيرها من الأمور الخاصة بها، ولا يتوافر أي من ذلك في الاجتماع العام.

٤. أن الاجتماعات التي تعقدها النقابات العمالية والمهنية المختلفة، تعتبر من حيث المبدأ اجتماعات خاصة لا اجتماعات عامة، حيث يقتصر حضورها على الأعضاء دون غيرهم.

٥. وأخيراً فإن النقابة العمالية أو المهنية ترتبط بمصالح وأهداف فئة محددة من العمال أو أصحاب العمل أو العاملين في مهنة واحدة كالمحامين والأطباء بحيث لا يجوز لسواهم الانتساب إلى النقابة، أو حضور اجتماعاتها من حيث المبدأ، بخلاف الاجتماع العام الذي يتصف بالعمومية وبالتالي يمكن لأي فرد أن يشارك فيه وينضم إليه.

ونود في ختام هذا الفرع أن نشير إلى الحكم الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٠٤/٠٣ عن المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان في قضية Kawas Fernandaz - Vs- Honduras، والتي دافعت فيها المحكمة عن حرية انشاء التنظيمات العامة، واعتبرت قيام عملاء دولة هندوراس باغتيال كواز فيرناديز الذي قام بانشاء رابطة للدفاع عن سلامة البيئة في بلاده على أيدي العملاء التابعين لحكومة هندوراس انتهاكاً لحرية انشاء تنظيمات عامة[١].

الفرع الثالث: علاقة حرية الاجتماع بحرية تكوين الأحزاب

مما لا ريب فيه بأنه توجد علاقة مهمة فيما بين حرية الاجتماع من جهة وحرية تكوين الأحزاب السياسية من جهة أخرى إلى حد أن بعض الدساتير نصت عليهما في مادة واحدة، من قبيل المادة رقم ٢٦ من القانون الأساسي الفلسطيني والمادة رقم ١٦ من الدستور الأردني، فالإنسان لا يستطيع العيش بمفرده، إنما لا بد له من الانخراط في المجتمع الذي يعيش فيه بغية تحقيق أهدافه ومراميه السياسية، وتكوين التجمعات والأحزاب السياسية لأن في هذا التجمع الحزبي مع الآخرين مصدر قوة له تمكنهم جميعاً من تحقيق أهدافهم وآمالهم السياسية المشتركة بصورة أفضل وأنجع بكثير مما لو حاول كل منهم القيام بذلك بمفرده، وتعد حرية الاجتماع وسيلة جوهرية وأساسية لممارسة الأحزاب السياسية لنشاطاتها وتحقيق أغراضها ومراميها السياسية، إذ لا يمكن لأي حزب سياسي أن يحقق أهدافه وأغراضه السياسية التي تم انشاؤها من أجل تحقيقها بصورة حقيقية فعلية دون عقد الاجتماعات العامة.

أما فيما يتعلق بالتنظيم التشريعي لحرية تكوين الأحزاب السياسية في فلسطين، فلم يصدر المشرع الفلسطيني إلى الآن قانوناً ينظم ممارسة هذه الحرية، مكتفياً بقانون الأحزاب السياسية الأردني رقم ١٥ لسنة ١٩٥٥ الساري في الضفة الغربية، والذي عرف في المادة الثانية منه الحزب السياسي بأنه " أية هيئة مؤلفة من عشرة أشخاص فأكثر غرضها تنظيم وتوحيد مساعيها في المضمار السياسي وفقاً لأحكام هذا القانون " بينما نص في المادة الثالثة منه بأنه " للأردنيين حق تأليف الأحزاب السياسية على أن تكون غاياتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور "

بينما عني المشرع الأردني بإصدار القوانين المنظمة لممارسة حرية تكوين الأحزاب السياسية منذ عام ١٩٥٤، وأصدر بهذا الشأن عدة قوانين هي قانون تنظيم الأحزاب السياسية رقم ٣ لسنة ١٩٥٤، وقانون الأحزاب السياسية رقم ١٥ لسنة ١٩٥٥، وقانون الأحزاب السياسية رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٢، وقانون الأحزاب السياسية رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٧، وأخيراً قانون الأحزاب

---

(١) الجندي، غسان هشام، مرجع سابق، صفحة ١٧٨.

السياسية رقم ١٦ لسنة ٢٠١٢، والذي عرف الحزب في المادة الثالثة منه بالقول " يعتبر حزباً كل تنظيم سياسي مؤلف من جماعة من الأردنيين يؤسس وفقاً لأحكام الدستور وهذا القانون بقصد المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية ".

ويلاحظ بأن هذا القانون قد قصر القصد من تأسيس الأحزاب السياسية على المشاركة في الحياة السياسية، خلافاً للقانون السابق لعام ٢٠٠٧ والذي قضى بأن القصد من تأسيس الأحزاب السياسية هو المشاركة في الحياة العامة بنصه في المادة الثالثة منه على ما يلي " أ- الحزب كل تنظيم سياسي يتألف من جماعة من الأردنيين وفقاً للدستور وأحكام القانون بقصد المشاركة في الحياة العامة، وتحقيق أهداف تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية. ب- يؤسس الحزب على أساس المواطنة دون تمييز على أي أساس طائفي أو عرقي أو فئوي أو التفرقة بسبب النوع أو الأصل أو الدين "، وظاهر بأن عبارة " الحياة العامة " أعم وأشمل من عبارة " الحياة السياسية " حيث تشمل كافة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية وغيرها، ولذلك كان حرياً بالمشرع الابقاء عليها لا تغييرها.

وتختلف حرية الاجتماع عن حرية تكوين الأحزاب السياسية فيما يلي:

١. أنه يغلب على الأحزاب السياسية طابع أو صفة الديمومة والاستمرار، وذلك بخلاف الاجتماع العام الذي يتميز بكونه اجتماعاً مؤقتاً.

٢. أن الأحزاب السياسية تتمتع بشخصية معنوية اعتبارية مستقلة عن شخصية أعضائها المنتسبين إليها مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية، من قبيل تمتعها بأهلية مستقلة وذمة مالية مستقلة وغيرها، ولا يتوافر أي مما تقدم في الاجتماع العام.

٣. أن كل حزب سياسي يخضع لنظام داخلي خاص به يبين أغراضه والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، وكيفية تحقيق تلك الأهداف، وكيفية إدارته، وكيفية الانتساب إليه، وغيرها من الأمور الخاصة به، ولا يتوافر أي من ذلك في الاجتماع العام.

٤. أن الاجتماعات التي تعقدها الأحزاب السياسية تعتبر من حيث المبدأ اجتماعات عامة، ولكن قد تعقد الأحزاب أيضاً اجتماعات خاصة لا اجتماعات عامة عندما يقتصر حضورها على الأعضاء دون غيرهم.

الفرع الرابع: علاقة حرية الاجتماع بالحرية الدينية

تتعلق هذه الحرية بالعلاقة فيما بين الفرد وربه، وهي من الحريات الجماعية شأنها في ذلك شأن حرية الاجتماع، وتنقسم في الواقع إلى حريتين، الأولى هي حرية العقيدة والتي تبيح للفرد أن يعتنق ديناً معيناً، والثانية هي حرية ممارسة الشعائر الدينية والتي تبيح للفرد أن يقوم بممارسة شعائر هذا الدين الذي يعتنقه، ويرى البعض بأن هاتين الحريتين ليستا على قدم المساواة في الفقه الدستوري، ذلك أنه يمكن تقييد حرية إقامة الشعائر الدينية بينما حرية العقيدة مطلقة، إذ لا يجوز أبداً إجبار الأفراد على اعتناق دين معين أو ترك دينهم إلى آخر، في حين يمكن ادخال بعض القيود على حرية ممارسة الشعائر الدينية حفاظاً على النظام العام أو منعاً للتعارض بين الأديان المختلفة(١).

وقد نص القانون الأساسي الفلسطيني على الحرية الدينية في المادة الثامنة عشرة منه بالقول " حرية العقيدة والعبادة وممارسة الشعائر الدينية مكفولة شريطة عدم الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة "، كما نص عليها الدستور الأردني في المادة الرابعة عشرة منه والتي جاء فيها " تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في المملكة ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو منافية للآداب ".

---

(١) فهمي، مصطفى أبو زيد، مرجع سابق، صفحة ٣٩٥.

وقد فرقت المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٠٣/٠١ ما بين حرية الاعتقاد من جهة وحرية ممارسة الشعائر الدينية من جهة أخرى، وذلك لدى تصديها للطعن المرفوع أمامها في القرار بقانون رقم ٢٦٣ لسنة ١٩٦٠ بحل المحافل البهائية بذريعة مخالفته للدستور، حيث قضت المحكمة فيه بأن المشرع قد التزم في جميع الدساتير المصرية بمبدأ حرية العقيدة وحرية إقامة الشعائر الدينية باعتبارهما من الأصول الدستورية الثابتة المستقرة في كل بلد متحضر، فلكل إنسان أن يؤمن بما يشاء من الأديان والعقائد التي يطمئن إليها ضميره وتسكن إليها نفسه، أما حرية إقامة الشعائر الدينية وممارستها فهي مقيدة بقيد عدم الإخلال بالنظام العام وعدم منافاة الآداب، وبأن الحماية التي يكفلها الدستور لحرية إقامة الشعائر الدينية مقصورة على الأديان السماوية الثلاث المعترف بها، ومن ثم وحيث أن العقيدة البهائية على ما أجمع عليه أئمة المسلمين ليست من الأديان المعترف بها ومن يدين بها من المسلمين يعتبر مرتداً، وبالتالي فهي ليست ديناً سماوياً من الأديان الثلاث المعترف بها، فإن الدستور لا يكفل إقامة شعائرها. وبناءً عليه، وحيث أن القانون المطعون فيه لم يتعرض لحرية العقيدة البهائية ولم يمسها من قريب أو بعيد وإنما تعرض فقط لإقامة شعائرها وعرض لمحافلهم التي يجتمعون فيها ويمارسون نشاطهم وشعائرهم ويبثون دعوتهم المخلة بالنظام العام فقضى بحلها وقاية للمجتمع من شر هذه الدعوة، فإنه يكون قانوناً دستورياً، وبالتالي قررت رفض الطعن بعدم الدستورية والاعتراف بدستورية القرار بقانون محل الطعن[١].

وترتبط حرية الاجتماع مع الحرية الدينية في كونهما من الحريات الجماعية، وفي أن ممارسة الحرية الدينية يقتضي عقد الاجتماعات الدينية المختلفة، ولكن تختلف حرية الاجتماع عن الحرية الدينية فيما يلي:

١. تختلف حرية الاجتماع عن الحرية الدينية في درجة كل حرية بالنسبة للفرد والهدف من ممارستها، فحرية ممارسة الشعائر الدينية تقع على درجة كبيرة من الأهمية بالمقارنة مع حرية الاجتماعات العامة، نظراً لاتصالها الوثيق بكيان الفرد وكرامته[٢].

٢. أن الهدف والغرض من عقد الاجتماعات العامة هو تبادل الآراء والأفكار ومناقشتها ودراستها وتحليلها بغية تحقيق المصلحة العامة أو المصلحة المشتركة للمجتمعين، في حين أن الهدف أو الغرض من الحرية الدينية هو حق الفرد في اعتناق دين معين وممارسة شعائر هذا الدين، أي أنها تتعلق بالنواحي الروحية للفرد وتضفي عليه شعوراً بالرضا والطمأنينة والسعادة الروحية والنفسية، وبعبارة أخرى فإن الحرية الدينية ذات هدف ديني محدد[٣]خلافاً لحرية الاجتماع التي تهدف إلى تبادل الرأي والفكر في موضوعات عديدة عصية على الحصر.

٣. أن الاجتماعات الدينية تعتبر في الأصل اجتماعات خاصة، وبالتالي لا تخضع لما يخضع له الاجتماع العام من أحكام وقيود.

وبهذا الصدد قضت محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ١٧١٨ تاريخ ١٩٢٤/١١/٠٦ بما يلي " إن الغرض المقصود من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بشأن الاجتماعات العامة والمظاهرات لا يرمي إلى منع الاجتماعات الدينية في أي محل كان لا سيما وأن دستور الدولة المصرية قضى بحرية القيام بشعائر الأديان والعقائد، بل بعكس ذلك كان يقصد الشارع منع استعمال أماكن العبادة لاجتماعات من نوع آخر، فإذا ثبت أن الاجتماع الذي عقده المتهم كان اجتماعاً خاصاً بالوعظ والإرشاد الديني فقط لا من الاجتماعات المنصوص عليها في المادة

---

(١) مشار إليه تفصيلاً لدى فهمي، مصطفى أبو زيد، مرجع سابق، الصفحات ٣٩٦ – ٣٩٩.
(٢) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ١٧٧.
(٣) العضايلة، أمين، مرجع سابق، صفحة ٧٢.

الثالثة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣، فلا لزوم لإخطار رسمي سواء كان الاجتماع منعقداً في أحد أماكن العبادة أو في غيرها[١]"

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري ذلك في حكمها الصادر في الدعوى رقم ٦١٥ تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٢، بالقول " إن الدستور يحمي هذه الحرية ما دام أنها لا تخل بالنظام العام ولا تنافي الآداب، والحكومة لم تزعم شيئاً من ذلك، ومن ثم يكون الأمر بتعطيل الاجتماع الديني قد وقع باطلاً مما يتعين معه القضاء بإلغاء الأمر المطعون فيه فيما تضمنه من منع الاجتماعات الدينية[٢]"

٤. أن الاجتماعات الدينية قد تنقلب في بعض الأحيان إلى اجتماعات عامة، وبالتالي تخضع لما تخضه له الاجتماعات العامة من أحكام وقيود، ونستشهد في هذا الصدد بالحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم ٤٠١٣ تاريخ ٢٦/٠٦/١٩٨٤، والذي قضى بأنه " إن التجمع لإقامة صلاة العيدين (عيد الفطر وعيد الأضحى) بميداني العباسية والجمهورية بالقاهرة وميدان محافظة السويس بالسويس – أسوة بالسنة النبوية الشريفة – يعتبر من قبيل الاجتماعات العامة بما يستوجب خضوعه لأحكام القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣(٣)"

المطلب الثالث: موقف المواثيق الدولية والإقليمية من حرية الاجتماع

سنحاول في هذا المطلب أن نستعرض أهم النصوص القانونية المتعلقة بحرية الاجتماع في كل من المواثيق الدولية والإقليمية، وذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: حرية الاجتماع في المواثيق الدولية

نعرض في هذا الفرع لأهم النصوص القانونية المتعلقة بحرية الاجتماع في كل من الاعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وإعلان المدافعين عن حقوق الإنسان.

أولاً: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

نص الاعلان العالمي لحقوق الإنسان على حرية الاجتماع في المادة ٢٠ منه، والتي قضت بأنه:

١. " لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والاجتماعات السلمية.

٢. لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما "

ويلاحظ بأن هذه المادة قد جمعت بين كل من حرية الاجتماع وحرية الاشتراك في الجمعيات، وقد أخضع الاعلان العالمي لحقوق الإنسان ممارسة حرية الاجتماع لبعض القيود والضوابط التي أوردها في المادة ٢٩ منه والتي يجب أن يتم تقريرها بموجب القانون، وهي عدم المساس بحقوق الغير وحرياته، وتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي، فضلاً عن عدم جواز ممارسته بصورة تتناقض مع أغراض مبادئ الأمم المتحدة، حيث ورد في المادة المشار إليها ما يلي:

١. " على كل فرد واجبات نحو المجتمع الذي يمكن فيه فقط أن تتطور شخصيته تطوراً تاماً.

٢. يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي يقررها القانون فقط لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته واحترامها لتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي.

٣. لا يصح بحال من الأحوال أن تمارس هذه الحقوق والحريات ممارسة تتناقض مع أغراض مبادئ الأمم المتحدة. "

---

(١) مشار إليه لدى فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ١٧٩.

(٢) مشار إليه لدى عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٠١.

(٣) مشار إليه لدى فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ١٨٠، وقد أكدت المحكمة ذاتها على الحكم ذاته في الدعوى المستعجلة رقم ٦٣٢٥ تاريخ ٢١/٠٨/١٩٨٤.

ويؤكد البعض بهذا الصدد على أن أي نظام للحكم لا يمكن أن يعد ديمقراطياً إلا إذا كفل للأفراد حد أدنى من الحريات، وفي مقدمتها حرية الاجتماع التي لا يتسنى للأفراد بدونها تبادل الفكر وتمحيص الرأي فيما يعن لهم من مسائل تهمهم وحدهم أو تؤثر في مصلحة المجتمع، وبأن مقتضى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يتمثل في التزام الدول الموقعة عليه بتمكين الأفراد من التمتع بحرية الاجتماع في هدوء وسكينة، وكذلك سائر الحقوق والحريات المنصوص عليها فيه، ومن ثم يصح القول بأن هذه الحقوق والحريات قد أصبحت حقوقاً وحريات ثابتة للأفراد في نظر القانون الدولي العام على الأقل، بمعنى أنها لم تعد رهن إرادة المشرع الوطني إن شاء منحهم إياها وإن شاء أنكرها عليهم، وبأن هذه الحقوق والحريات ليست مطلقة بالمعنى الكامل، لأن اطلاق الحريات من غير قيد مدعاة للفوضى(١).

ثانياً: العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية:

نص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على حرية الاجتماع في المادة ٢١ منه، والتي جاء فيها:

" يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به. ولا يجوز أن توضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تُفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم "

ويلاحظ بأن المادة المذكورة قد نصت على حرية الاجتماع بمفردها خلافاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي جمعها وحرية الاشتراك في الجمعيات، كما أنه لم يجعل من حرية الاجتماع حرية مطلقة، إنما سمح بتقييدها بموجب القانون على أن يكون معيار هذه القيود هو كونها تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، كذلك حدد الغرض أو الهدف من هذه القيود وهو صيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم، وظاهر بأنها أغراض وأهداف واسعة فضفاضة يمكن للمشرع الداخلي استغلالها لقمع حرية الاجتماع، الأمر الذي يعظم من دور مجلس حقوق الإنسان الذي حل محل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المنشأة بموجب أحكام الجزء الرابع من العهد.

ومن الأهمية بمكان الإشارة في هذا الصدد إلى مجلس حقوق الإنسان التابع مباشرة للجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة، والذي حل محل لجنة حقوق الإنسان التابعة لهذا العهد، وإدراكاً منه لضرورة وجود ألية دولية متخصصة بمراقبة حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات على الصعيدين الوطني والدولي، قد أصدر قراراً حمل الرقم ٢١/١٥ تاريخ ٢٠١٠/٠٩/٣٠ قضى بموجبه بتعيين مقرر خاص معني بهاتين الحريتين، وذلك بغية القيام عدد من الأمور المتعلقة بهاتين الحريتين ومن أهمها جمع كافة المعلومات المتعلقة بهما، وتقديم تقارير سنوية إلى المجلس حول انتهاكات هاتين الحريتين أينما وقع هذا الانتهاك(٢).

ثالثاً: إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان: نص هذا الاعلان المتعلق بحق ومسؤولية الدول والأفراد والجماعات ومؤسسات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، على حرية الاجتماع في المادة ٥ منه، والتي جاء فيها:

" لغرض تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، يكون لكل فرد الحق، بمفرده وبالاشتراك مع غيره وعلى الصعيدين الوطني والدولي، في الالتقاء أو التجمع سلمياً، وتشكيل منظمات أو جمعيات أو جماعات غير حكومية والانضمام إليها والاشتراك فيها، والاتصال بالمنظمات غير الحكومية أو بالمنظمات الحكومية الدولية ".

---

(١) عصفور، سعد، البحث السابق، الصفحتان ٢٣٠ و ٢٣١.

(٢) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، صفحة ١٠٩ وهامشها وصفحة ١١٠.

وظاهر بأن هذه المادة قد جمعت بين كل من حرية الاجتماع وحرية انشاء الجمعيات والانضمام إليها والاشتراك فيها مع منح هذه الجمعيات حق الاتصال بالمنظمات الحكومية وغير الحكومية.

الفرع الثاني: حرية الاجتماع في المواثيق الإقليمية

نتناول في هذا الفرع أهم النصوص القانونية المتعلقة بحرية الاجتماع في كل من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

أولاً: الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان:

نصت الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على حرية الاجتماع في المادة ١١ منها، وقد جاء فيها ما يلي:

" ١- لكل إنسان الحق في حرية الاجتماعات السلمية، وحرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق الاشتراك في الاتحادات التجارية لحماية مصالحه.

٢- لا تخضع ممارسة هذه الحقوق لقيود أخرى غير تلك المحددة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي، وسلامة الجماهير، وحفظ النظام ومنع الجريمة وحماية الصحة والآداب، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

ولا تمنع هذه المادة من فرض قيود قانونية على ممارسة رجال القوات المسلحة أو الشرطة أو الإدارة في الدولة لهذه الحقوق."

ويلاحظ بأن هذه المادة قد جمعت بين كل من حرية الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات، وحق الاشتراك في الاتحادات التجارية، فضلاً عن تأكيدها بأن ممارسة هذه الحريات لا تخضع سوى للقيود التي ينص عليها القانون وتقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح أمور محددة فقط دون غيرها هي الأمن القومي ومن ضمنه جواز فرض قيود قانونية على ممارسة أفراد القوات المسلحة والشرطة وموظفي الدولة لهذه الحريات، وسلامة الجماهير وحفظ النظام ومنع الجرائم وحماية الصحة والآداب وحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

ويرى البعض بأن حرية الاجتماع السلمي تعد من الحريات الأساسية في المجتمع الديمقراطي الأوروبي، وبأن الفقه القانوني الأوروبي قد فسر عبارة " لكل إنسان الحق " الواردة في صدر المادة المشار إليها على أنها تسمح بتطبيق مباشر لحرية الاجتماعات السلمية في القوانين الوطنية للدول التي تصادق على هذه الاتفاقية. كما يرى بأن ممارسة هذه الحق لا تتعلق – وفقاً لقرارات اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان – بالاجتماع السلمي لعدد محدد من المشاركين فقط، بل يمتد هذا الحق ليشمل أيضاً تنظيم المظاهرات السلمية والتي لا يمكن عادة تحديد عدد المشاركين فيها، بل وذهبت اللجنة لأبعد من ذلك حين أوضحت بأن ممارسة هذا الحق تشمل كذلك المظاهرات التي لا يمكن أحياناً السيطرة عليها وحصرها في المجال السلمي، إلا أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أكدت بالمقابل على أن الحق في التجمع السلمي لا يمنع الدول من اتخاذ الاجراءات الاحتياطية بهدف أن تسير المظاهرات بشكل قانوني وسلمي[١].

وفي الحقيقة لقد قامت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بلعب دور كبير في حماية حرية التعبير بمعناها الواسع ومن ضمنها حرية الاجتماع باعتبارها إحدى تطبيقاتها، حيث فسرت حرية الرأي والتعبير تفسيراً واسعاً بأنها لا تشمل فقط الأخبار والأفكار التي يمكن تلقيها بارتياح أو بوصفها غير مؤذية أو لا مبالية، بل تشمل أيضاً تلك الآراء والأفكار التي تؤذي وتصدم وتقلق، لأن هذا هو ما تريده التعددية والتسامح وروح الانفتاح والتي بدونها لا وجود لمجتمع ديمقراطي[٢].

---

(١) الميداني، محمد أمين، مرجع سابق، الصفحات ٩٤ و ٩٥ و ٩٧.

(٢) النويضي، عبد العزيز، (٢٠٠٨)، الصحافة أمام القضاء، المغرب: منشورات جمعية عدالة، صفحة ٢٢٢.

كما منحت المحكمة في قضية Castells vs Espagne تاريخ ١٩٩٢/٠٤/٢٣ الأشخاص المنتخبين من قبل الشعب أو المنتمين إلى المعارضة مجالاً واسعاً وهامشاً كبيراً لانتقاد الحكومة، وبأن الحدود المسموح بها للنقد إزاء الحكومة يجب أن تكون واسعة، ولذلك اعتبرت أن المذكور قد تعرض حقه في حرية الرأي والتعبير إلى تدخل، وأن هذا التدخل وإن كان منصوصاً عليه بالقانون، ويستهدف تحقيق غرض مشروع هو حماية النظام العام، إلا أنه أمر غير ضروري في مجتمع ديمقراطي ولا يتناسب مع الهدف المرجو، وقررت منحه تعويضاً مقداره ثلاثة ملايين بيزيتا تدفعها حكومة اسبانيا له تعويضاً عن مصاريفه أمام المحاكم الاسبانية وأمام أجهزة الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان(١).

بينما حكمت في قضية Thorgeir Thorgeirson vs Islande بأنه فيما يتعلق بحرية الرأي والتعبير المرتبطة بقضايا سياسية أو قضايا تهم الرأي العام بصورة عامة، لا يتوجب إلزام المتهم فيها بجريمة القذف باثبات صحة انتقاداته الذي قام بتوجيهها في حق الشرطة، ذلك أنه يتم في مثل هذه القضايا افتراض حسن النية ما دام الشخص قد أثار قضية تهم الصالح العام ويتوخى من وراء اثارتها خدمة المصلحة العامة، مهما بلغت شدة وقساوة اللغة المستعملة من قبله، وقد اعتبرت المحكمة بأن معاقبة الشخص في هذه الحالة سيؤدي إلى ردع الآخرين عن المناقشة الحرة لموضوعات ذات أهمية عامة تهم الصالح العام وتبتغي تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فهو تدخل لا يتناسب مع الهدف المشروع المرجو تحقيقه من هذه القضية وهو الدفاع عن سمعة الشرطة فضلاً عن أنه يعد أمراً غير ضروري في مجتمع ديمقراطي(٢).

ولم تكتف المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بتكريس تفسيرها الموسع لحرية الرأي والتعبير وحمايتها، بل امتدت لتضفي هذه الحماية على حرية الاجتماع تحديداً، وذلك في عدة أحكام مهمة صدرت عنها بهذا الخصوص، ومن أهمها الحكم الصادر عنها عام ١٩٦٨ في قضية الشكوى ضد اليونان والذي اعتبرت فيه المحكمة بأن حرية الاجتماع هي العنصر الأساسي الجوهري للحياة السياسية والاجتماعية في الدول الأعضاء(٣).

وفي حكمها الصادر سنة ١٩٨٨ في قضية شكوى الحزب الشيوعي الموحد ضد تركياً ربطت المحكمة ما بين حرية الاجتماع والأحزاب السياسية في الدولة وضرورتها لحسن سير العملية الديمقراطية في الدولة، حيث أكدت بأن حرية الاجتماع تنسحب شفاهة ووجاهة على الأحزاب السياسية التي تساهم بشكل غير قابل للإستغناء عنه في النقاش السياسي، وبأنها ضرورية للأداء الحسن السليم للديمقراطية(٤).

وأخيراً فقد أكدت المحكمة في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٨٨/٠٦/٢١ في قضية Plattform Arzte fur das Leben –V- Austria بأن دور الدولة في ممارسة حرية الاجتماع السلمي لا تقتصر فقط على عدم تدخل الدولة في اجتماع الأفراد، إنما يمتد دورها إلى اتخاذ تدابير وخطوات ايجابية لحمايته من تدخل الآخرين به وتعرضهم له(٥).

ثانياً: الميثاق الافريقي لحقوق الإنسان والشعوب:

وردت حرية الاجتماع في المادة ١١ من الميثاق الافريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والتي نصت على أنه: " يحق لكل إنسان أن يجتمع بحرية مع آخرين، ولا يحد من ممارسة هذا

---

(١) النويضي، عبد العزيز، مرجع سابق، الصفحتان ٢٢٢ و ٢٢٣.

(٢) النويضي، عبد العزيز، مرجع سابق، الصفحتان ٢٢٤ و ٢٢٥.

(٣) الجندي، غسان هشام، مرجع سابق، صفحة ١٧٧.

(٤) الجندي، غسان هشام، مرجع سابق، صفحة ١٧٧.

(٥) وقد سبق لنا وأن سردنا هذا الحكم بشكل مفصل لدى تناولنا للفرق ما بين حرية الاجتماع والمظاهرة، لطفاً راجع هامش الصفحتين....، والخضر، محمد فوزي، مرجع سابق، الصفحات ٦١ – ٦٣، والجندي، غسان هشام، مرجع سابق، صفحة ١٧٧.

الحق إلا شرط واحد ألا وهو القيود الضرورية التي تحددها القوانين واللوائح خاصة ما تعلق منها بمصلحة الأمن القومي وسلامة وصحة وأخلاق الآخرين أو حقوق الأشخاص وحرياتهم "

ويلاحظ بأن هذه المادة قد نصت على حرية الاجتماع بمفردها، ولم تسمح بفرض قيود عليها باستثناء شرط وحيد يتمثل في القيود الضرورية التي تحددها القوانين واللوائح خاصة ما تعلق منها بمصلحة الأمن القومي وسلامة وصحة وأخلاق الآخرين أو حقوق الأشخاص وحرياتهم، ويشكل هذا النص في الحقيقة طامة كبرى لهذه الحرية قد يصل إلى حد تكبيلها كليةً بل وتفريغها من مضمونها، إذ أن هذا الشرط الوحيد يعد في الواقع واسعاً جداً وفضفاضاً للغاية ولأبعد الحدود، ذلك أنه قد سمح أولاً بفرض القيود من خلال القوانين وأيضاً من خلال اللوائح والأنظمة، وثانياً أورد الأغراض التي يمكن تكبيل حرية الاجتماع بسببها على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، وثالثاً حتى تلك الأغراض والأهداف التي وردت على سبيل المثال واسعة وفضفاضة يمكن التلاعب بها وتكبيل ممارسة الحرية استناداً إليها.

ثالثاً: الاتفاقية الامريكية لحقوق الإنسان:

تناوت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان حرية الاجتماع في المادة رقم ١٥ منها، والتي قضت بأنه:" حق الاجتماع السلمي، بدون سلاح، هو حق معترف به. ولا يجوز فرض قيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك المفروضة طبقاً للقانون والتي تشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لمصلحة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو حقوق الآخرين أو حرياتهم "

وظاهر بأن المادة المذكورة قد تأثرت بما تضمنته المادة ٢١ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وبالتالي نصت على حرية الاجتماع بمفردها، فضلاً عن أنها لم يجعل من حرية الاجتماع حرية مطلقة، إنما سمحت بتقييدها بموجب القانون على أن يكون معيار هذه القيود هو كونها تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، كذلك حددت الغرض أو الهدف من هذه القيود وهو مصلحة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو لحماية الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو حقوق الآخرين أو حرياتهم، وهي أغراض وأهداف واسعة فضفاضة يمكن للمشرع الداخلي استغلالها لقمع حرية الاجتماع، الأمر الذي يعظم من دور اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان والمحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان.

كما أشارت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان للحق في التجمع وتكوين الجمعيات في المادة رقم ١٦ منها، والتي نصت على ما يلي:

١. " لكل شخص حق التجمع وتكوين جمعيات مع آخرين بحرية لغايات أيديولوجية أو دينية أو سياسية أو اقتصادية أو عمالية أو اجتماعية أو ثقافية أو رياضية أو سواها.

٢. لا تخضع ممارسة هذا الحق إلا لتلك القيود المفروضة قانوناً والتي تشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لمصلحة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم.

٣. لا تحول أحكام هذه المادة دون فرض قيود قانونية، بما فيها حتى الحرمان من ممارسة حق التجمع، على أفراد القوات المسلحة والشرطة. "

وظاهر أيضاً بأن هذه المادة قد تأثرت بما تضمنته المادة ١١ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، بحيث جمعت بين كل من التجمع وتكوين الجمعيات، فضلاً عن تأكيدها بأن ممارسة هذه الحريات لا تخضع سوى للقيود التي ينص عليها القانون وتقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح أمور محددة دون غيرها هي الأمن القومي ومن ضمنه جواز فرض قيود قانونية قد تصل إلى حد الحرمان على ممارسة أفراد القوات المسلحة والشرطة لهذه الحريات، والسلامة العامة أو النظام العام أو لحماية الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم، وكلها – كما أسلفنا – مصطلحات واسعة فضفاضة.

ونتوصل مما تقدم إلى حقيقة مفادها أن هذه الاتفاقية قد حاولت في الواقع تجميع النصوص من الاتفاقيات الأخرى وإضافة ما تراه مناسباً إليها أكثر من محاولتها التفرد بنصوص خاصة بها.

ولقد لعبت المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان دوراً مهما في حماية حريات التجمع ومن ضمنها بالطبع حرية الاجتماع وتعزيز ممارستها، ففي حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٠٧/١٠ في قضية Cantoral – Huamani and Garcia – Santa Cruz - V - Peru تناولت المحكمة مسألة الالتزامات الايجابية والسلبية الملقاة على عاتق الدولة بموجب المادة ١٦ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان حول حق كل شخص في التجمع السلمي وتأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، واعتبرت أنه لا يقع على عاتق الدول أن تمتنع عن الحد من ممارسة هذه الحقوق أو عرقلتها فحسب، وإنما يقع عليها أيضاً التزام ايجابي من قبيل منع الهجمات عليها، وحماية أولئك الذين يمارسونها والتحقيق في أية انتهاكات قد تقع عليها[١].

كما قضت في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٠٤/٠٣ في قضية Kawas Fernandez – V – Honduras بأنه " على الدول واجب توفير الوسائل اللازمة لتمكين المدافعين عن حقوق الإنسان من القيام بأنشطتهم، وحمايتهم إن تعرضوا للتهديد لتجنب الهجمات على حياتهم أو سلامتهم، والامتناع عن وضع العراقيل في طريقهم بحيث تزيد من صعوبة عملهم، وإجراء التحقيق الجاد والمتسم بالكفاءة في أية انتهاكات قد ترتكب ضدهم، وبالتالي مكافحة الإفلات من العقاب "[٢].

---

(١) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، الصفحتان ١٠٠ و ١٠١ وهامشها.
(٢) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، صفحة ١٠١ وهامشها.

الفصل الثاني
تنظيم حرية الاجتماع في التشريع الفلسطيني والتشريعات المقارنة

من البديهي القول بأن مدى احترام حرية من الحريات العامة يعتمد على ثلاثة أمور مهمة يجب النظر إليهما معاً، الأول هو قيام المشرع الوطني في كل دولة من الدول بالنص على هذه الحرية أو تلك في متن نصوصه، والثاني هو مدى كفالة المشرع للممارسة الفعلية الحقيقية لهذه الحرية أو تلك في متن النصوص القانونية الذي يصدرها بشأنها، والثالث هو مدى احترام السلطات العامة في الدولة لهذه النصوص التشريعية، والنقطتان الأولى والثانية هما مدار بحثنا في هذا الفصل بينما سنقوم باستعراض النقطة الثالثة في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

ومن المعلوم بأن التنظيم التشريعي لأي من الحريات العامة يتضمن شقين أولهما هو التنظيم الدستوري الخاص بها وثانيهما هو التنظيم القانوني لها من خلال القوانين واللوائح – أو كما يُطلق عليها في بعض الدول الأنظمة[١]–، ذلك أن كلاً من التنظيمين الدستوري والقانوني يعبران معاً عن مدى احترام المشرع في الدولة لهذه الحرية أو تلك ويوضحان إتجاه المشرع بشأنها ويبينان الكيفية الحقيقية التي يسمح فيها المشرع بممارستها من قبل الأفراد.

ويرى البعض – وبحق – بأن تنظيم أي حق أو حرية من الحقوق والحريات العامة الدستورية، مما نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون، يجب أن يتم بقانون، وليس عن طريق مرسوم بقانون أو قرار بقانون أو قانون مؤقت، وذلك من وجهين الأول هو أن الدستور قد اشترط أن تكون أداة التنظيم في الحقوق والحريات العامة هو القانون، وبالتالي إذا تم التنظيم من خلال مرسوم بقانون أو قرار بقانون أو قانون مؤقت فإنه يكون مشوباً بعيب في الاختصاص. والثاني أن المرسوم بقانون أو القرار بقانون أو القانون المؤقت يقتضي قيام حالة ضرورة لا تقوم عادة في صدد تنظيم الحقوق والحريات العامة، وبالتالي إذا تم التنظيم من خلال مرسوم أو قرار بقانون أو قانون المؤقت فإنه يكون مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية.

وبناءً عليه يتوجب في كلا الاعتبارين أن يكون تنظيم هذه الحقوق والحريات العامة الدستورية عن طريق قوانين يقررها البرلمان، وفي هذه الحالة التي يخول أو يفوض فيها الدستور المشرع العادي سلطة تنظيم بعض الحريات والحقوق العامة بقانون، فيكون قد منحه بشأنها سلطة تقديرية يمارس من خلالها مهمة التنظيم، ولكن هذا التفويض يكون مشروطاً بعدم الانحراف عن الغرض الذي قصد إليه الدستور، والمتمثل بكفالة وحماية هذه الحريات والحقوق العامة في حدودها الموضوعية، فإذا قام المشرع عند سنِّه للقانون الخاص بها بنقض هذه الحريات والحقوق العامة أو الانتقاص منها، وهو في صدد تنظيمها، كان قانونه مشوباً بعيب الانحراف. ويكون القانون في هذه الحالة مشوباً بعيب الانحراف لا مخالفاً للدستور لأن الدستور

---

(١) ويقصد بها تلك التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية والتي قد تكون مستقلة كنظام الخدمة المدنية الأردني كما قد تكون تنفيذية أي تم سنها بهدف تنفيذ قانون معين. ونشير بهذا الخصوص إلى أن بعض الدول قد استخدمت مصطلح اللوائح للدلالة عليها كمصر، بينما آثر البعض الآخر استخدام مصطلح الأنظمة كالأردن، في حين استخدم المشرع الفلسطيني المصطلحين معاً، إذ استخدم مصطلح الأنظمة حيناً واستخدم مصطلح اللوائح أحياناً، وهذا أمر منتقد إذ يتوجب أن يراعي المشرع توحيد المصطلحات المستخدمة من قبله للدلالة على الأمر الواحد.

قد خول المشرع العادي سلطة تقديرية في تنظيم هذه الحريات والحقوق العامة ولم يخوله سلطة محددة بشأنها لكي يقال بأنه خالف الدستور، ولكن المشرع العادي أساء استعمال هذه السلطة التقديرية وبدلاً من أن يقوم بتنظيمها فقط قام بنقضها أو الانتقاص منها تحت ستار التنظيم، وبعبارة أخرى فإن أي حرية أو حق عام أوكل الدستور إلى المشرع العادي تنظيمه بقانون، قد رسم الدستور للقانون الذي ينظمه غرض أو غاية محددة مخصصة لا يجوز له الانحراف عنها، هي تنظيم هذه الحرية أو الحق على وجه لا ينقض معه الحرية أو الحق أو ينتقص منهما، ومعيار الانحراف هنا هو معيار موضوعي يتمثل في التأكد من أن الحرية أو الحق الذي نظمه القانون قد أضحى بعد هذا التنظيم منتقصاً من أطرافه بحيث لا يحقق الغاية التي قصدها الدستور[١].

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الدستورية البحرينية في حكمها الصادر في القضية رقم د/١/٠٧ لسنة ٤ قضائية تاريخ ٢٠٠٩/٠٣/٣٠ بأنه:

" وحيث أن الفقرة (أ) من المادة (١٩) من الدستور المعدل بنصها على أن (الحرية الشخصية مكفولة وفقاً للقانون)، قد أكدت على كفالة الحرية الشخصية وجعلها أصلاً من الأصول والمقومات الدستورية الأساسية، بما مؤداه أن سلطة المشرع في تنظيمه لها مقيدة بالحفاظ على وجودها وألا ينال التنظيم أو التحديد من جوهرها، وألا يضع عليها من القيود ما يعصف بها "[٢].

وفي شأن حرية الاجتماع تحديداً يرى البعض بأن حرية الاجتماع هي حق يتقرر لكل فرد وكل جماعة، دونما هيمنه عليه من قبل سلطة الدولة، ومن ثم فليس ثمة سبيل إلى تقييد هذه الحرية بأي صورة تكون أو تحت أي دعوى من الدعاوى، إلا بمقتضى قانون. والقانون بدوره لا يملك من هذه السلطات إلا في الحدود التي يتسامح فيها في النظم الديمقراطية وترتضيها القيم التي يتأصل عليها وضع هذه النظم، ومن ثم فليس من سبيل أمام السلطة التشريعية لاستغلال التنظيم ستاراً للوصول إلى تقييد حرية الاجتماع، إلا إذا كان هناك خطورة يرجى مواجهتها، وهي خطورة يتعين أن يكون لها ثقلها وضرورتها، وحينئذ يتعين في القيود التي ترد في هذا الشأن أن تستوي منضبطة بحدود درء تلك الخطورة دون أن تتعداها بأي حال من الأحوال[٣].

وفي هذا الشأن أيضاً يؤكد البعض الآخر بأن عبارة (وفقاً للقانون) التي تتضمنها الدساتير عادة لدى تناولها للحقوق والحريات العامة، لا يقصد بها البتة إحالة الحرية إلى سلطة القانون لكي يضيق عليها، بل فقط لكي يقوم بتنظيم ممارستها بما لا يفرغها من معناها، لذا يجب ألا يُخرج أي قانون، يأتي لكي ينظم الحرية أو الحق المكفول دستورياً، هذه الحرية أو الحق عن معناه أو مضمونه، وإلا عيب عليه بعدم الدستورية. كما يؤكد أيضاً بأن جميع الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور يجب أن تصان وتحاط بالضمانات الدستورية المقررة لها، والتي تحقق المفهوم الحقيقي لمعنى الكفالة والحماية، ويجب ألا يخرج التنظيم الإجرائي الوارد في القانون عن قصد الدستور وبخلاف ذلك يوصف القانون بعدم الدستورية[٤].

---

(١) السنهوري، عبد الرزاق، البحث السابق، الصفحات ٥٢ و ٧٤ و٧٥.

(٢) الجريدة الرسمية البحرينية، العدد ٢٨٨٩، الخميس ٢ ابريل ٢٠٠٩، الصفحتان ٧٠ و ٧١.

(٣) عماد البشري نقلاً عن عبد البر، فاروق، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، مرجع سابق، صفحة ٦٢٦.

(٤) السيد، حسن بن عبد الرحيم، مرجع سابق، الصفحات ٦٣ و ٦٤ و ٩٥.

ونشير أخيراً بهذا الخصوص إلى ما أكدته المحكمة الدستورية الكويتية في حكمها الصادر في القضية رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٦/٠٥/٠١، والتي قضت بموجبه بعدم دستورية معظم مواد المرسوم بقانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الاجتماعات العامة والتجمعات الكويتي بالقول " إنه ولإن عهد الدستور جانب التنظيم في شأن هذه الاجتماعات إلى القانون، إلا أنه ينبغي ألا يتضمن هذا التنظيم الإخلال بهذا الحق أو الانتقاص منه، وأن يلتزم بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور، فإن جاوزه إلى حد إهدار الحق، أو تعطيل جوهره، أو تجريده من خصائصه، أو تقييد آثاره، أو خرج عن الحدود والضوابط التي نص عليها الدستور، وقع القانون – فيما تجاوز فيه دائرة التنظيم – مخالفاً للدستور "[١].

وبناءً عليه سوف نتناول في هذا الفصل التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في بعض الدول الغربية وتحديداً التنظيم الدستوري والقانوني لها في كل من انجلترا وفرنسا، والتنظيم التشريعي الدستوري لحرية الاجتماع في الولايات المتحدة الأمريكية كونها لم تنظم هذه الحرية سوى دستورياً (مبحث أول)، والتنظيم التشريعي الدستوري والقانوني لحرية الاجتماع في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وفلسطين (مبحث ثاني) مع الإشارة في الهامش إلى هذا التنظيم في كل من البحرين وقطر.

---

(١) لمراجعة الحكم بكامله أنظر، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، (٢٠٠٦)، الأعداد ٤ – ٦، الصفحات ٦٦ – ٧٣.

المبحث الأول
التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في تشريعات كل من فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة الأمريكية

سنحاول في هذا الفصل إعطاء لمحة عامة عن التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في بعض الدول الغربية، حيث سنقوم ببيان التنظيم الدستوري والقانوني لها في انجلترا (مطلب أول) وفي فرنسا (مطلب ثاني)، ومن ثم نعرض للتنظيم التشريعي الدستوري لحرية الاجتماع في الولايات المتحدة الأمريكية كونها لم تنظم هذه الحرية سوى دستورياً[١](مطلب ثالث).

المطلب الأول: التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في إنجلترا

حيث أن التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في انجلترا يتضمن بيان كل من التنظيم الدستوري والقانوني لها، فسنقسم هذا المطلب إلى فرعين نعرض في الأول للتنظيم الدستوري لحرية الاجتماع في انجلترا، بينما نستعرض في الثاني التنظيم القانوني لحرية الاجتماع في انجلترا.

الفرع الأول: التنظيم الدستوري لحرية الاجتماع في انجلترا

تعتبر انجلترا من الدول النادرة في العالم التي لا زالت تأخذ بالدستور العرفي غير المدون بالصورة المتعارف عليها في الدول الأخرى، وللدستور الانجليزي ثلاثة مصادر، أولها القوانين الأساسية الصادرة عن البرلمان، وهي تلك التشريعات ذات الصبغة الدستورية التي تتناول أموراً دستورية في طبيعتها، كتحديد العلاقة بين الملك والبرلمان بمجلسيه العموم واللوردات وتشكيل مجلسي البرلمان وأعمالهما وامتيازاتهما، وحقوق المواطنين وحرياتهم العامة، وشروط الناخبين وطريقة إجراء الانتخابات، وتشكيل الحكومات المحلية ووظائفها وسلطاتها واختصاصاتها وغيرها، وثانيها القانون العام والقرارات القضائية، وثالثها الأعراف الدستورية[٢].

على الرغم من ذلك استطاع التشريع أن يغزو المجال الدستوري الإنجليزي منذ زمن غير قريب ليستقر إلى جانب العرف، حيث صدرت عدة وثائق دستورية إنجليزية في هذا الصدد[٣]، ولذلك يتوجب علينا عرضها وتناول أهم ما ورد فيها بشأن الحقوق والحريات العامة، في محاولة منا لإيضاح ملامح ومعالم التنظيم الدستوري لحرية الاجتماع في انجلترا، وهي:

١- **الماجناكارتا:** صدرت هذه الوثيقة الدستورية بتاريخ ١٢١٥/٠٦/١٢ بعد أن التف الشعب حول الأشراف ورجال الكنيسة وأرغموا الملك جون على منح الأمة حقوقاً وحريات معينة تم تدوينها فيها، وتسمى أيضاً وثيقة العهد الأعظم للحريات الإنجليزية، حيث تعتبر أساس حرية الأفراد في مواجهة سلطات الحاكم المستبد كونها رفعت المظالم ومنعت الملك من فرض الضرائب إلا بموافقة البرلمان وأقسم الملوك على احترامها. وقد ضمت الماجناكارتا ٦٣ مادة، وتناولت أحكامها قضايا مختلفة، ومن أهم نصوصها المادة ٣٩ التي قضت بأنه لا يجوز القبض على أي شخص حر أو اعتقاله أو تجريده من حريته أو حرمانه من حماية القانون أو نفيه أو تكديره أو انزال الضرر به بأية طريقة كانت إلا بموجب حكم قضائي صادر من أقرانه أي بحضور المحلفين وبمقتضى القانون. وقد جرت عدة محاولات من قبل الملك لإلغائها بعد صدورها بقليل، إلا أن هذه الوثيقة قد أضحت مع غيرها من الوثائق اللاحقة مصدراً للعديد من

---

(١) نقصد بذلك أنه لا يوجد في أمريكا قانون خاص محدد بتنظيم حرية الاجتماع ، وإن تمت الإشارة إليها في بعض القوانين الأخرى كما سنرى .

(٢) بايلي، سيدني.د.، (١٩٧٠)، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، ترجمة فاروق يوسف أحمد، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، الصفحتان ١ و ٢.

(٣) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، صفحة ٤٢٥.

القواعد الضامنة الكافلة لممارسة هذه الحقوق والحريات، بل وأساساً للقانون العام في جميع الأقطار التي استعمرها الانجليز ونشروا فيها مبادىء القانون الإنجليزي[١].

أما فيما يتعلق بحرية الاجتماع، فإنه وعلى الرغم من خلو هذه الوثيقة من أي نص مباشر على حرية الاجتماع إلا أننا نؤيد الرأي القائل بأن النص على عدم جواز تجريد أي فرد من حريته قد جاء عاماً، وبالتالي يشمل كافة الحريات دون تحديد ومن ضمنها بالطبع حرية الاجتماع، وعليه لا يجوز تجريد أي فرد من حريته في الاجتماع إلا بموجب حكم قضائي صادر عن قاض منصف وفي حضور أقرانه أي المحلفين وأن يكون هذا الحكم متوافقاً والقانون أي بمقتضى أحكام القانون[٢].

٢- **ملتمس أو عريضة الحقوق:** صدرت هذه العريضة عن البرلمان الانجليزي بتاريخ ١٦٢٨/٠٦/٠٧ بعد صراع مباشر بينه وبين الملك شارل الأول الذي حاول فرض ضرائب جديدة على الشعب دون الحصول على موافقة البرلمان الذي واجهه وتصدى لمحاولته، وقد ركزت هذه العريضة على مبدأين أساسيين وردا في الماجناكارتا وطالبت بتطبيقهما وفقاً لقوانين البلاد هما احترام الحريات الشخصية ومنع التوقيف التعسفي دون محاكمة، وعدم جواز فرض ضرائب جديدة إلا بموافقة البرلمان الصريحة على ذلك، وتضمنت العريضة النص على عدد من الحقوق والحريات، من قبيل احترام الحريات الشخصية وعدم جواز جمع الأموال من الأفراد عنوة، وعدم جواز حبسهم إلا بموجب القانون، كما تضمنت التذكير بالنص الوارد في الماجناكارتا القاضي بعدم جواز حرمان أي فرد من حرياته بدون حكم صادر عن أقرانه طبقاً لقوانين البلاد، وقد تركت هذه العريضة الصادرة عن البرلمان الانجليزي أثراً كبيراً على تطور حقوق الأفراد وحرياتهم التي أقرتها الماجناكارتا[٣]. أما بالنسبة لحرية الاجتماع، وبما أن هذه العريضة قد أعادت التذكير بالنص العام الوارد في الماجناكارتا القاضي بعدم جواز حرمان أي فرد من حرياته بدون حكم صادر عن أقرانه طبقاً للقوانين المرعية، فإن ما سبق وأن ذكرناه بشأن الماجناكارتا يصدق عليها، وبالتالي لا يجوز تجريد أي فرد من حريته في الاجتماع إلا بموجب حكم قضائي صادر عن أقرانه وبموجب أحكام القانون.

٣- **قانون أو مذكرة الهابياس كوربوس:** عنون هذا القانون بعنوان مؤثر ذا مغزى كبير جداً هو " قانون يرمي إلى ضمان أفضل لحرية المواطن والحيلولة دون الاعتقالات عبر البحار "، ولذلك يعتبر مهماً للغاية من جهة حماية الحقوق والحريات الشخصية لا سيما الجسدية منها، إذ يستطيع في ظله أي موقوف بصورة يظن بأنها تعسفية أن يطلب من القاضي إعادة دراسة مدى قانونية أو شرعية توقيفه سواء أكان جزائياً أم وقائياً وسواء أكان التوقيف صادراً عن سلطة إدارية أم بموجب نص قانوني[٤]. وقد صدر هذا القانون عام ١٦٧٩ عن البرلمان الانجليزي تحت ضغط شعبي كبير بهدف وضع حد لتصرفات الملك وبعض وزرائه في الانتقام من خصومهم، ومن ثم تطور الأمر إلى استخدامه من قبل المحاكم بغية تكريس استقلالها عن السلطة الملكية، وأضحى أحد القوانين الدستورية الإنجليزية الأساسية، ونوعاً من الحصن التي استطاعت الحريات العامة في انجلترا أن تتفتح وتزدهر في ظل جدرانه العالية وأداة دفاع حقيقية فعالة عن الحريات الفردية[٥].

---

(١) خضر، خضر، (٢٠٠٤)، مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان، الطبعة الثانية، طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب، الصفحات ٩٧ – ٩٩، والعنبكي، مجيد حميد، (٢٠٠٣)، الدستور البريطاني – الجزء الأول، بغداد: الناشر صباح صادق جعفر، الصفحتان ١٥ و ١٦، والعواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ١٦٩، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ١٢٢ و ١٢٣.

(٢) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٢٣.

(٣) خضر، خضر، مرجع سابق، الصفحات ٩٩ – ١٠١، والعواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ١٧١.

(٤) خضر، خضر، مرجع سابق، الصفحات ١٠٢ – ١٠٤، و خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٧١.

(٥) خضر، خضر، مرجع سابق، الصفحتان ١٠٣ و ١٠٤.

ونرى بأنه وعلى الرغم من أن هذا القانون لم يتضمن أي نص مباشر أو غير مباشر بشأن حرية الاجتماع، إلا أنه كان له تأثير ايجابي على مجمل الحقوق والحريات العامة للأفراد ومن ضمنها حرية الاجتماع.

٤- **قانون أو إعلان الحقوق:** صدر هذا القانون أو الإعلان بتاريخ ١٦٨٩/١٠/٢٥ عن البرلمان الانجليزي عقب الثورة التي نشبت عام ١٦٨٨ ضد الملك جيمس الثاني الذي فر من البلاد، حيث تقدم البرلمان بهذه الوثيقة التاريخية إلى الملك الجديد وليم أورانج والملكة ماري إبنة جيمس الثاني واللذان قبلا بموجبها تقييد ما تبقى لهما من سلطات دستورية لم يكن قد تم تقييدها بعد بموجب الوثائق السابقة، وقد تضمن هذا الاعلان ١٣ مادة، كما تضمن بياناً بحقوق وحريات الشعب الانجليزي. وقد كان لهذا الإعلان أثر ايجابي كبير على مجمل الحقوق والحريات العامة في انجلترا، إذ تضمن قائمة من الحقوق والحريات، ومن أهمها النص على عدم جواز عرقلة حرية القول والمناقشة وكافة الإجراءات[١].

وعلى الرغم من خلو هذا الإعلان وقائمة الحقوق والحريات الواردة فيه من أي نص مباشر على حرية الاجتماع إلا أننا نرى بأن النص على عدم جواز عرقلة حرية القول والمناقشة يشمل أيضاً عدم عرقلة ممارسة حرية الاجتماع، ذلك أن حرية الاجتماع تمثل أحد المظاهر المهمة للممارسة حريتي القول والمناقشة[٢].

ونشير أخيراً إلى أن القضاء الانجليزي قد لعب دوراً كبيراً جداً فيما يتعلق بحقوق الأفراد وحرياتهم، إلى حد أن الفقيه الانجليزي ديسي قال بأن المبادئ العامة للدستور في انجلترا كالحق في الحرية الشخصية أو الحق في حرية الاجتماع العام تنتج عن الأحكام القضائية التي تحدد حقوق الأفراد وحرياتهم في القضايا الفردية التي تنظرها المحاكم المختلفة، وذلك بخلاف الحال في العديد من الدساتير الأجنبية والتي تنتج فيها حقوق الأفراد وحرياتهم وحمايتها من المبادئ العامة في الدستور[٣]، وبأن حرية الاجتماع ليست أكثر من نتيجة لوجهة نظر تبنتها المحاكم باعتبارها حرية فردية للشخص وحرية فردية للتعبير[٤].

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لحرية الاجتماع في انجلترا

يشير البعض إلى أنه لا يوجد في انجلترا قانون خاص بالحقوق والحريات والعامة[٥]، وهذا الأمر غير دقيق، ذلك أنه قد صدر في عام ١٩٩٨ قانون خاص بالحقوق والحريات العامة في بريطانيا هو قانون حقوق الانسان لعام ١٩٩٨، وبناء عليه يمكن تقسيم التنظيم القانوني لحرية الاجتماع في انجلترا إلى قسمين، مرحلة ما قبل القانون المشار إليه ومرحلة ما بعده، نوضحهما فيما يلي:

أولاً: التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في انجلترا قبل صدور قانون حقوق الإنسان لعام ١٩٩٨:

نشير بداية إلى أن الشعب البريطاني بصفة عامة شعب يعشق الحرية ويقدسها إلى أبعد مدى، ولذلك طالب بها منذ القدم كما أوضحنا في البند السابق، والشعب والحكومة في آن معاً يفهمان الحرية بشكل ومعنى مختلف عما تفهمه غالبية الشعوب الأخرى وحكوماتها، حيث تم

---

(١) العنبكي، مجيد حميد، مرجع سابق، الصفحتان ١٦ و ١٧، والعواملة، منصور، مرجع سابق، صفحة ١٧١، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ١٢٣ و ١٢٤، و خضر، خضر، مرجع سابق، الصفحتان ١٠٤ و ١٠٥.

(٢) من هذا الرأي أيضاً عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٢٤، والتي ترى بأن مجال ممارسة حرية القول والمناقشة لا يكون إلا في ظل اجتماع عام.

(٣) Dicey , Albert Venn , (١٩٥٦) , Introduction to the study of the law of the constitution , Ninth Edition , London: Macmillan & Co LTD, Pages ١٩٥ and ١٩٦.

(٤) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٣٩.

(٥) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٦٨.

الحفاظ على حرية الاجتماع عندهم حتى في ظل الحرب العالمية الأولى، ومن أبرز الأمثلة التي تؤيد ذلك وتبين مدى حرصهم على بقاء حرية الاجتماع تامة غير منقوصة ما حدث عام ١٩١٦، حيث تم دعوة الناس إلى محاضرة عامة يتم القاؤها في مدينة كارديف، وعُرف عن المحاضرة بأنها سوف تثير الخواطر والقلاقل، ففكر رئيس سلطة الضبط في المدينة بمنع عقد هذه المحاضرة خشية من أن ينتج عنها اخلال بالأمن، وطلب من وزير الداخلية قبل موعد انعقادها بيوم واحد أن يُصدر أمراً بمنع الاجتماع إعمالاً واستناداً منه إلى الاختصاصات والسلطات الممنوحة له بغية تأمين الدفاع القومي، إلا أن وزير الداخلية رفض تلبية هذا الطلب، وعندما تم استدعاء الوزير بعد عدة أيام أمام مجلس العموم البريطاني لاعطاء ايضاحات حول موقفه المتعلق بممارسة حرية الاجتماع، أجاب قائلاً " لقد صرحت الحكومة في مناسبات عديدة بأنها لا تفكر في استعمال السلطات الممنوحة لها بقانون تأمين الدفاع القومي من أجل التدخل في تحديد حريات الأفراد، وأنها تفضل في حال حدوث اضطرابات في هذه الحالة أن تقاوم هذه الاضطرابات من أن تمنع المحاضرة المسببة لها بواسطة عمل تنفيذي، وأن هذا المنع سوف ينتج تشهيراً بانجلترا في العالم، وبأنها تقلد خصومها في القضاء على حرية الأفكار لا سيما أفكار من لا يشاركها رأيها في خطتها السياسية المتبعة "(١)، ومما لا ريب فيه بأن هذا التصريح من قبل وزير الداخلية يشير بوضوح إلى مدى سمو ورفعة نظرة البريطانيين للحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع.

وقد نشأت حرية الاجتماع في انجلترا باعتبارها حرية من حريات القانون العام غير المدون، وهو القانون المؤيد لعادات وأعراف الشعب المتأصلة فيه، حيث استقر العرف في انجلترا منذ زمن بعيد على تمتع الأفراد بكل ما لم يقيده المشرع من حقوق وحريات، وبعبارة أخرى فإنها حرية مقررة بموجب العرف باعتبارها امتداداً للحرية الشخصية وفرعاً من حرية التنقل وحرية الرأي وحق الفرد في مخاطبة الآخرين، وذلك في الحدود التي رسمها القانون العام أي دون ارتكاب أفعال محرمة أو اخلال بحقوق الآخرين وحرياتهم(٢).

وعلى الرغم مما تقدم، إلا أنه قد وجدت عدة قوانين في الفترة السابقة على سنة ١٩٩٨ تعلقت بحرية الاجتماع سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ومن أهمها قانون عام ١٦٦١ الذي نص على معاقبة الفرد الذي يلتجىء إلى الملك أو إلى البرلمان سواء بمجلسية أو أحدهما بذريعة تقديم شكوى وبصحبته عدد من الأفراد يزيد عن عشرة بعقوبة الجنحة. وقانون الاجتماعات لاثارة الفتنة أو بقصد التحريض على الفتنة لعام ١٨١٦، والذي صدر كإجراء استثنائي عقب حروب نابليون بونابرت التي عمت أوروبا قبل ذلك التاريخ، إلا أنه مع ذلك بقي متواجداً ضمن منظومة القوانين الانجليزية بعد إجراء عدة تعديلات عليه. وقانون عام ١٨١٩ والذي عاقب الأفراد الذين يجتمعون بغرض التدريب على استعمال السلاح أو انشاء تشكيلات عسكرية دون ترخيص من الملك أو الجهات المختصة بالحبس لمدة لا تتجاوز سنتين والغرامة(٣). وقانون الطريق العام لسنة ١٨٣٥، والذي يعاقب على عقد أي اجتماع في الطريق العام، وقد أكد القضاء الانجليزي ذلك في عدة أحكام صدرت عنه بهذا الصدد، من قبيل ما قضى به في قضية ١٨٨٨ (Ex parte Lewis) من أن " ادعاء عدة أشخاص بحقهم في الاجتماع بأي عدد ولأي مدة يشاؤون الاجتماع فيها في طريق عام فيه إضرار بحقوق الآخرين، ولا يمكن أن يتلاءم مع حق المرور "، وما قضى به في قضية (١٨٨٦) Homer -V- Cadman من أن " عقد الاجتماع في طريق عام معاقب عليه ولو كانت إعاقة السير هي جزء منه فقط وثبت امكانية

---

(١) غزي، سهيل، (١٩٥٤)، حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات، رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة السورية، صفحة ٦٨.

(٢) عصفور، سعد، البحث السابق، الصفحتان ٢٣٢ و ٢٣٣.

(٣) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحات ١٤١ – ١٤٣.

سير الأفراد حول الاجتماع "، كما قضت في أحكام أخرى بعدم جواز عقد أي اجتماع في ميدان عام أو حديقة عامة أو على شاطىء البحر[١].

وكذلك قانون الحكم المحلي لعام ١٨٩٤، والتي مُنحت الإدارة بواسطته اختصاص إصدار لوائح تنظيمية تتعلق بالأماكن العامة، وقد حددت هذا اللوائح النطاق المسموح به اقامة الاجتماعات العامة وممارسة حق الخطابة في الأماكن المختلفة، وعاقبت على مخالفة هذا النطاق المحدد في اللائحة[٢]. وقانون الاجتماعات العامة لعام ١٩٠٨، والذي اعترف فيه المشرع الانجليزي بحرية الاجتماع وعاقب بالحبس أو بالغرامة كل من يخل بالنظام في الاجتماعات العامة[٣]، وقد صدر هذا القانون لمعالجة حالات الاخلال بالأمن التي تحدث في الاجتماعات العامة، حيث عاقب الأفراد الذين يخلون بالنظام في الاجتماعات المشروعة بغرض منع وصول الاجتماع إلى الأهداف التي تم عقده من أجلها بالحبس لمدة لا تتجاوز شهر أو بالغرامة ٥ جنيهات، كما عاقب المحرض على ارتكاب الاخلال بالعقوبة ذاتها[٤]. وأخيراً قانون النظام العام لسنة ١٩٣٦، والذي صدر كرد فعل على الإضطرابات التي لحقت بالنظام العام نتيجة ممارسة حرية الاجتماع، وقضى بحق الشرطة في الإشراف على الاجتماعات العامة لحفظ النظام العام، كما منحها الحق في منع عقد الاجتماعات العامة في جهات خاصة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ومنع أي شخص من حمل السلاح في الاجتماعات العامة والمواكب العامة باستثناء الموظفين العموميين، ومنح السلطات المختصة صلاحية فض الاجتماع الذي يتضمن اخلالاً بالأمن العام ويتكون من إثنا عشر شخصاً على الأقل، وذلك بعد أن تقرأ عليهم اعلاناً صادراً بتطبيق قانون الشغب وتأمرهم بالتفرق، ومع ذلك يصرون على الاستمرار في الاجتماع لمدة ساعة على الأقل وعدم التفرق، فيمكن لها حينها تفريقهم بالقوة ولو نجم عن ذلك موت بعضهم أو جرحه، واعتبرهم في هذه الحالة مرتكبين لجناية[٥].

وعموماً فإنه يمكن لنا إجمال نظرة التشريع الانجليزي لحرية الاجتماع قبل صدور قانون عام ١٩٩٨ بالنقاط التالية:

١. أنه لم يكن يوجد في انجلترا قانون خاص لتنظيم ممارسة حرية الاجتماع، إنما تم تنظيمها من خلال القانون العام غير المدون وبعض القوانين المدونة، وبناءً عليه وحيث لم يتضمن التشريع الانجليزي بصورة عامة أي نص يمنع ممارسة حرية الاجتماع فقد تمت ممارستها في انجلترا منذ القدم تبعاً لاستقرار العرف في انجلترا منذ زمن بعيد على تمتع الأفراد بكل ما لم يقيده المشرع من حقوق وحريات عامة.

٢. أن كل الأفراد في انجلترا لهم الحق في ممارسة حرية الاجتماع، شريطة أن يتم ذلك بصورة سلمية وأن يكون الغرض من عقد الاجتماع مشروعاً وأن يتم عقده بعيداً عن الطريق العام، وإذا أرادوا عقد الاجتماع على أرض خاصة فيتوجب عليهم الحصول على موافقة صاحبها على ذلك تحت طائلة حقه في القيام بمنعهم من عقد الاجتماع على أرضه، وبعبارة أخرى فإن الفرد ليس حراً في ممارسة حرية الاجتماع كما يشاء إنما هو مقيد بعدة قيود هدفها الحفاظ على الأمن العام وتحقيق المصلحة العامة وحماية سمعة الآخرين من الطعن والافتراء والقذف ومنع احداث فتنة في المجتمع أو مصادمات ومشاجرات، وذلك تطبيقاً للقاعدة العرفية

(١) عصفور، سعد، البحث السابق، صفحة ٢٣٤ وهامشها.
(٢) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٤٣.
(٣) عصفور، سعد، البحث السابق، هامش صفحة ٢٣٣.
(٤) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ١٤٣ و ١٤٤.
(٥) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٤٤.

العامة المستقر عليها في القانون العام الانجليزي التي تقضي بـــ " Good behavior and to keep the peace " وترجمتها " فرض السلوك الجيد وحفظ السلام "(١).

٣. أن التشريع الانجليزي يعاقب بالحبس والغرامة عن جريمة الاجتماع غير المشروع أو غير القانوني (Unlawful Assembly)، والتي تتوافر في حال اقدام ثلاثة أفراد على الأقل على الاجتماع بقصد ارتكاب جريمة أو الاخلال بالأمن وقاموا فعلاً بذلك، أو لتنفيذ أي غرض أو هدف مشترك سواء أكان هدفاً أو غرضاً مشروعاً أم غير مشروع، وذلك إذا كان سلوكهم من شأنه أن يحمل الأفراد ذوي الشجاعة والصلابة والثبات المجاورين لذلك الاجتماع إلى الاعتقاد استناداً إلى أسس معقولة بأن اخلالاً بالسلم والأمن العام يوشك أن يقع، والقضاء هو الذي يبت في مدى ارتكاب هذه الجريمة من عدمه وتحديد وجود الأسس المعقولة من عدمها وذلك وفقاً للظروف والملابسات الخاصة بكل حالة على حدا، وعادة ما تقوم الشرطة بتزويد المحكمة بالبينات والبراهين التي استندت إليها واعتمدت عليها في اعتقادها الذي دفعها إلى التدخل، وتميل الشرطة عادة – كي لا تتهم بالتراخي والإهمال – إلى الشك بامكانية حدوث اخلال بالسلم والأمن عندما تتم مقاطعة الاجتماع بالصراخ من قبل معارضيه. ومن المستقر عليه أنه يعد من قبيل الاخلال بالسلم والأمن وقوع مبارزة أو مشاجرة في الاجتماع، في حين لا يعد اخلالاً بالسلم والأمن مجرد وقوع مشادات كلامية فيه(٢). هذا فضلاً عما قضى به قانون النظام العام لسنة ١٩٣٦ بهذا الخصوص.

ولا بد لنا من الإشارة في هذا الصدد إلى أن الاجتماع العام لا يعتبر اجتماعاً غير مشروع أو غير قانوني لمجرد قيام الإدارة باعلام القائمين عليه بالامتناع عن عقده، ذلك أن رأي الإدارة بحد ذاته – في هذه الحالة – لا يغير من طبيعة الاجتماع ويحوله من اجتماع مشروع إلى اجتماع غير مشروع، ما لم يكن الاجتماع غير مشروع أصلاً، فعندها يتحمل كافة الأفراد الذين أعلمتهم الإدارة بالامتناع عن عقد الاجتماع المسؤولية الكاملة عن عقده والمشاركة فيه لأنهم قد علموا حينها علماً يقينياً بموجب اخطار الإدارة لهم بالطبيعة غير المشروعة للاجتماع(٣).

ثانياً: التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في انجلترا بموجب قانون حقوق الانسان لعام ١٩٩٨:

رأينا مما تقدم بأن انجلترا قد عرفت عدداً من المواثيق واعلانات الحقوق والحريات العامة، وقد اقتصرت هذه المواثيق والاعلانات على تسجيل حقوق وحريات محددة أحرزها الشعب الانجليزي في صراعه مع السلطة الملكية دون أن تسجل نظريات معينة أو تتبنى فلسفات أو أفكار شاملة، فهي وبحق تعبير عن حريات واقعية يعيشها الشعب الانجليزي توصل إليها بعد صراع مرير مع الملوك.

وعلى الرغم من هذه المواثيق والاعلانات إلا أن الوضع القانوني للحريات العامة في انجلترا يستند أساساً إلى القوانين الصادرة من البرلمان، فالدستور الانجليزي دستور مرن يمكن أن يتم تعديله بذات الطريقة التي يتم فيها تعديل القوانين العادية، وبالتالي فإن البرلمان الانجليزي يتمتع بسلطة مطلقة تجاه الحقوق والحريات العامة، بحيث يحق له القيام بتنظيمها بموجب قوانين يصدرها لهذه الغاية، ولكن النظام الديمقراطي المعمول به في انجلترا ومناخ الحرية التي تعيشه والتقاليد والأعراف الانجليزية المعتبرة وما أقرته أحكام المحاكم الانجليزية التي تتمتع بقيمة كبيرة بشأن الحقوق والحريات العامة قد أدت إلى كفالة وتوفير ضمانات كافية لهذه الحقوق والحريات والعامة بحيث امتنع البرلمان عن المساس بها، بل في الحقيقة كان حريصاً على ضمانها وحمايتها بصورة كبيرة(٤).

---

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحات ١٤٥ – ١٤٧.

(٢) Dicey , Albert Venn , opus citatum , Pages ٥٦٢ and ٥٦٣.

(٣) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ١٤٨ – ١٤٩.

(٤) البنا، محمود عاطف، مرجع سابق، الصفحتان ٤٦ و ٤٧.

وبناءً عليه لم يكن غريباً قيام البرلمان البريطاني في عام ١٩٩٨ باصدار قانون خاص بالحقوق والحريات العامة في بريطانيا هو قانون حقوق الانسان لعام ١٩٩٨، والذي أصبح ساري المفعول عام ٢٠٠٠، وتم إجراء عدة تعديلات عليه، وقد جاء هذا القانون لتكريس الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والعمل بها وتطبيق أحكامها في بريطانيا باعتبارها جزءاً من القانون البريطاني، أي أن بريطانيا لم تكتف بالانضمام إلى هذه الاتفاقية بتاريخ ١٩٥٣/٠٩/٠٣ بل تعدت ذلك إلى اعتبارها جزءاً من قانونها الداخلي بموجب قانون عام ١٩٩٨، وقد جاء صدور هذا القانون بعد عملية مخاض عسيرة استمرت عدة سنوات بين مؤيدي إدخال الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ضمن القانون البريطاني، وبين المناوئين والمعارضين لهذا الإدخال، وقد حسم هذا الجدل عام ١٩٩٨ لصالح المؤيدين وصدر القانون المذكور، إلا أنه وللأسف أثير مرة أخرى من قبل البعض في السنوات الأخيرة، لا سيما من قبل بعض أعضاء حزب المحافظين الذين طالبوا بالغائه بحجة تقويضه للحرب على الارهاب، بل إن بعضهم تعدى ذلك إلى طلب الانسحاب من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان.

وفيما يتعلق بحرية الاجتماع موضوع دراستنا، فقد تضمنت المادة ١١ من الجدول الأول الملحق بالقانون النص على حرية الاجتماع بالقول(١):

١. " لكل إنسان الحق في حرية الاجتماعات السلمية، وحرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق الاشتراك في الاتحادات التجارية لحماية مصالحه.

٢. لا تخضع ممارسة هذه الحقوق لقيود أخرى غير تلك المحددة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي، وسلامة الجماهير، وحفظ النظام ومنع الجريمة وحماية الصحة والآداب، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تمنع هذه المادة من فرض قيود قانونية على ممارسة رجال القوات المسلحة أو الشرطة أو الإدارة في الدولة لهذه الحقوق."

ونورد على هذه المادة الملاحظات التالية:

١. ظاهر من هذه المادة تكرارها للنص الوارد في المادة ١١ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وهذا أمر منطقي ومقبول فالقانون برمته لم يصدر سوى لتكريس أحكام هذه الاتفاقية في بريطانيا.

٢. أنها قد جمعت بين كل من حرية الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات، وحق الاشتراك في الاتحادات التجارية في نص واحد، وكان من الأفضل عدم الجمع والنص على كل منها في مادة مستقلة خاصة بها، لا سيما فيما يتعلق بحريتي الاجتماع وتتكوين الجمعيات، نظراً للأهمية الفائقة لكل منهما على صعيد الحقوق والحريات العامة، الأمر الذي يستلزم ابراز كل منهما بصورة مستقلة، ووضع الأحكام الخاصة بكل منهما بصورة تفصيلية على حدا.

---

(١) " Article ١١. Freedom of assembly and association

١- Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

٢- No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State "

٣. تأكيد المادة المشار إليها بأن ممارسة هذه الحريات لا تخضع سوى للقيود التي ينص عليها القانون وتقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح أمور محددة فقط دون غيرها هي الأمن القومي، وسلامة الجماهير وحفظ النظام ومنع الجرائم وحماية الصحة والآداب وحماية حقوق الآخرين وحرياتهم، وفي الحقيقة فإن هذه المصطلحات هي مصطلحات عامة واسعة المعنى فضفاضة الدلالة حمالة أوجة في التفسير، ولا يوجد لها معنى قانوني محدد دقيق، الأمر الذي يمكن للدولة النفاذ من خلالها واستخدامها من أجل تقييد ممارسة حرية الاجتماع، بل وحتى القضاء عليها تحت ستار هذه القيود.

٤. سماح المادة بفرض قيود قانونية على ممارسة أفراد القوات المسلحة والشرطة وموظفي الدولة لهذه الحريات، وهذا أمر منطقي يدخل ضمن مفهوم حماية الأمن القومي للدولة.

ومن أهم ما قضى به قانون حقوق الانسان لعام ١٩٩٨، والذي كرس الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ما جاء في المادة ٢ منه والمتعلقة بتفسير الحقوق الواردة في الاتفاقية، حيث أوجبت على أي محكمة أو هيئة قضائية أن تأخذ بعين الاعتبار أي حكم أو قرار أو إعلان الرأي الاستشاري للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ورأي اللجنة وتقريرها وفقاً للمادة ٣١ من الاتفاقية وقرار اللجنة بموجب المادتين ٢٦ و ٢/٢٧ من الاتفاقية وقرار لجنة الوزراء وفقاً للمادة ٤٦ من الاتفاقية، وما أكدته المادة ٣ من القانون من وجوب أن تقرأ كافة التشريعات الأساسية والثانوية ويتم تطبيقها وتفعيلها – كلما أمكن ذلك – في ضوء الحقوق الواردة في الاتفاقية وبشكل متوافق معها، مع منح المحاكم المحددة في المادة ٤ منه حق إعلان فيما إذا كان النص القانوني يتوافق مع الاتفاقية من عدمه، بينما قضت المادة ٦ بعدم جواز قيام السلطات العامة بالتصرف بطريقة لا تتوافق مع الاتفاقية ولكن مع ايراد بعض الاستثناءات على هذا المبدأ من قبيل قيام السلطات بتنفيذ أحد أحكام التشريعات الأساسية الذي لا يمكن قراءته أو تنفيذه بشكل متوافق مع الاتفاقية، في حين منحت المادة ٧ منه للشخص الذي يدعي أن السلطة العامة قد تصرفت أو في طريقها إلى التصرف بطريقة غير مشروعة ضده حق اللجوء إلى المحاكم والهيئات المختصة ورفع دعوى ضدها بهذا الخصوص وفقاً لأحكام الاتفاقية، وعبارة السلطة العامة تشمل كلاً من السلطات العامة في انجلترا وقرارات وأحكام المحاكم والهيئات المختصة، وتناولت المادة ٨ موضوع التعويض عن الأعمال غير المشروعة التي تقوم بها السلطات العامة، حيث أوجبت أن تتم مراعاة المبادئ التي تطبقها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان سواء فيما يتعلق بتحديد مدى استحقاق المضرور للتعويض من عدمه ومبلغ التعويض، وكذلك حمت المادة ١١ من القانون حقوق الإنسان وحرياته القائمة حالياً، إذ قضت بأن استناد الشخص إلى الاتفاقية لا يقيد حقه في الاستناد إلى أي حق أو حرية ممنوحه له بموجب أي قانون ساري في المملكة المتحدة، وحقه في المطالبة أو اتخاذ أي اجراء بموجب المواد ٧–٩، وغيرها من قبيل التحفظات والتعيين في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وبدء سريان القانون. ومن ثم تضمن القانون الجداول الملحقة به، والتي بلغ عددها أربع جداول، وأهمها هو الجدول رقم ١ والذي احتوى على بيان واستعراض الحقوق والحريات العامة الواردة في الاتفاقية وذلك في المواد من ٢ إلى ١٨.

المطلب الثاني: التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في فرنسا

لا بد لنا من أجل ايضاح التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في فرنسا من بيان كل من التنظيم الدستوري والقانوني لها، وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول التنظيم الدستوري لحرية الاجتماع في فرنسا، في حين نستعرض في الثاني التنظيم القانوني لحرية الاجتماع في فرنسا.

١

لفرع الأول: التنظيم الدستوري لحرية الاجتماع في فرنسا

عرفت فرنسا الدساتير المدونة كما نعرفها اليوم عقب الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، حيث توالى اصدار الدساتير المتعاقبة فيها ابتداءً من دستور عام ١٧٩١ وانتهاءً بدستورها الحالي لعام ١٩٥٨، وخلال هذه الفترة شهد التنظيم الدستوري لحرية الاجتماع في فرنسا العديد من التقلبات والمتغيرات، ما بين الاهتمام بها ورعايتها حيناً واهمالها وتجاهلها أحياناً أخرى والتضيق عليها والحد من حرية ممارستها في أحيان ثالثة، حيث تأثرت حرية الاجتماع – كغيرها من الحريات – بكافة المتغيرات والعوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي حدثت في فرنسا خلال الفترة المذكورة، إلا أنه ونظراً لأهميتها ولما تمثله ممارستها من خطورة على النظام الحاكم في فرنسا فقد تأثرت أكثر من غيرها بالمتغيرات السياسية، إلى حد أن السيد جارنييه باج أعلن أمام الهيئة التشريعية بتاريخ ١٨٦٨/٠٥/١٢ بأن " تاريخ حق الاجتماع هو تاريخ شامل لحركتنا الثورية والرجعية، وأن هذا الحق قد خضع لمنطق الأوضاع المختلفة، فاتسع نطاقه العملي أحياناً، وأنكر بشدة أحياناً أخرى حسب الأزمان "[١].

وعموماً، فإنه يمكن تقسيم المراحل التاريخية التي مر بها التنظيم الدستوري لحرية الاجتماع في فرنسا إلى ثلاث، نستعرضها فيما يلي:

أولاً: المرحلة الممتدة من سنة ١٧٨٩ إلى سنة ١٨١٤:

بدأت هذه المرحلة بصدور إعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر عن الجمعية الوطنية بتاريخ ١٧٨٩/٠٨/٢٦ والذي أضحى لاحقاً مقدمة الدستور الفرنسي الأول عام ١٧٩١، وفيما يتعلق بحرية الاجتماع لم يتضمن الاعلان نصاً خاصاً بشأنها، إلا أنه وضع قاعدة عامة تتعلق بمجمل الحريات العامة في المادة الرابعة منه قضى بموجبها بأحقية الفرد في القيام بأي عمل ما دام عمله لا يلحق ضرراً بغيره من الأفراد، مانحاً القانون وحده اختصاص بيان وتحديد ضوابط وقيود وحدود الحرية، حيث نصت على أنه " تقتصر الحرية على قدرة الشخص على القيام بكل ما لا يلحق ضرراً بالآخرين. وهكذا فإنه لا حدود لممارسة الحقوق الطبيعية لكل انسان إلا تلك التي تؤمن للأعضاء الآخرين في المجتمع التمتع بهذه الحقوق ذاتها، وهذه الحدود لا يمكن تحديدها إلا بالقانون " كما نص على حرية الرأي والتعبير في المادة ١١ منه واعتبرها من أغلى حقوق الإنسان، حيث نص فيها على أنه " حرية ايصال الأفكار والآراء هي واحدة من أغلى حقوق الإنسان، فكل مواطن يستطيع إذاً الكلام والكتابة والطباعة بحرية إلا في حالات اساءة استعمال هذه الحرية المحددة في القانون "[٢]، وبناءً عليه، وحيث أن حرية الاجتماع هي إحدى حريات ووسائل التعبير عن الآراء والأفكار وايصالها للآخرين، فإن الاعلان يكون قد أقر حرية الاجتماع بصورة ضمنية غير مباشرة.

وإضافة إلى ما تقدم فقد صدر بتاريخ ١٧٨٩/١٢/١٧ مرسوم أقر للأفراد بحق الاجتماع في هدوء وبدون سلاح لصياغة مطالبتهم والتماسهم، وقد صدر هذا المرسوم لتمكين الأفراد من الاشتراك في الحياة السياسية ولذا قصر حرية الاجتماع على المتمعين منهم بالحقوق السياسية، كما تطلب قيامهم باخطار سلطات الضبط الإداري المحلية مسبقاً بزمان عقد الاجتماع ومكانه[٣].

وتتميز هذه المرحلة التاريخية دستورياً بمرورها بثلاثة عهود: أولها هو عهد الملكية المقيدة الذي بدأ بصدور الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ بتاريخ ١٧٩١/٠٩/٠٣ بعد الثورة الفرنسية، وأولى اهتماماً خاصاً بالحقوق والحريات العامة ورعاية حقيقية لها ومن ضمنها حرية

---

(١) نقلاً عن عصفور، سعد، البحث السابق، هامش صفحة ٢٤٣.

(٢) “ Article ١١. La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme: tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi“

(٣) عصفور، سعد، البحث السابق، الصفحتان ٢٤٣ و ٢٤٤.

الاجتماع، إذ قضى صراحة بأنه يضمن " كحق طبيعي ومدني حرية المواطنين في الاجتماع في هدوء غير حاملين سلاحاً طبقاً لقوانين البوليس "[١]. وثانيها هو عهد الجمهورية الأولى الذي بدأ بإصدار المؤتمر الوطني الذي تم انشاؤه من أجل وضع دستور جديد لفرنسا والمنبثق عن الجمعية الوطنية لقراره الشهير بتاريخ ١٧٩٢/٠٩/٢٠ بإلغاء النظام الملكي في فرنسا، وبتاريخ ١٧٩٣/٠٦/٢٤ أصدرت الجمعية الوطنية لدستور عام ١٧٩٣، وقد أقر هذا الدستور بحرية الاجتماع لما أسماه الجمعيات الشعبية، وتم لاحقاً استبداله بدستور آخر بتاريخ ١٧٩٥/٠٨/٢٢، والذي للأسف لم ينص صراحة على حرية الاجتماع، مكتفياً بالإشارة إليها بصورة ضمنية في المادة ٣٥٣ منه بالقول " لا يجوز منع أحد من الإفصاح عن فكره "، فضلاً عما قضت به المادة ٣٦٢ من حظر أي اجتماع عام ينعقد تحت وصف جمعية شعبية[٢]، ونرى بأن المواد المشار إليها من الدستور قد أفرغت حرية الاجتماع من محتواها. وثالثها هو عهد القيصر أو الامبراطور نابليون الذي بدأ بتولي نابليون بونابرت مقاليد الحكم في فرنسا بتاريخ ١٧٩٩/١١/٠٩ إثر الانقلاب الذي قام به، فأسقط دستور عام ١٧٩٥ وأصدر دستوراً جديداً بتاريخ ١٧٩٩/١٢/١٣، ويعتبر هذا الدستور أول دستور يتناول تنظيم مواجهة الظروف الاستثنائية إذ أجاز للحاكم وقف نصوصه في حالة الثورة المسلحة أو الاضطرابات التي تهدد سلامة الدولة. ويسمى هذا العهد الذي استمر حتى عام ١٨١٤ بالدكتاتورية أو القيصرية النابليونية، وذلك لقيامه على تفرد وشخصية القيصر نابليون وتميز الحكم فيه بالطابع الدكتاتوري، حيث جمع نابليون في يده كافة السلطات ومارسها عن طريق المراسيم، وبالتالي كان من الطبيعي أن يلتزم هذا الدستور الصمت المطبق حيال حرية الاجتماع، الأمر الذي يعكس بحق عدم تسامح واضعي هذا الدستور تجاه حرية الاجتماع [٣].

ثانياً: المرحلة الممتدة من عام ١٨١٤ إلى عام ١٨٧٠:

وقد تميزت هذه المرحلة بعودة الملكية المقيدة مرة أخرى إلى فرنسا، ومن ثم الثورة عليها وقيام الجمهورية الثانية، حيث بدأ عهد الملكية المقيدة الثاني بتولي لويس الثامن عشر لمقاليد الحكم في فرنسا عام ١٨١٤، حيث أصدر دستوراً جديداً بأسلوب المنحة بتاريخ ١٨١٤/٠٦/٠٤، وعلى الرغم من أن هذا الدستور قد بني على أسس أكثر حرية من دستور نابليون إلا أنه في الحقيقة لم يكن أقل منه قسوة تجاه حرية الاجتماع. ومن ثم صدر بتاريخ ١٨٣٠/٠٨/١٤ دستور آخر إثر ثورة الشعب بتاريخ ١٨٣٠/٠٧/٢٨ واطاحته بالملك شارل العاشر وتولي لويس فيليب العرش بدلاً عنه، إلا أنه وللأسف كان مجرد نسخة منقحة عن سابقه[٤]. أما عهد الجمهورية الثانية فقد بدأ بثورة الشعب عام ١٨٤٨ فالغيت الملكية واعلنت الجمهورية الثانية في ١٨٤٨/٠٢/٢٥، وصدر دستور جديد بتاريخ ١٨٤٨/١١/٠٤، وقد أخذ هذا الدستور باعلان حقوق الإنسان وتبنى حرية الاجتماع وأطلقها من كل قيد حيث نص في المادة ٨ منه بأنه " للمواطنين الحق في التجمع السلمي دون سلاح وتقديم العرائض، وعرض الأفكار يكون من خلال الصحافة أو أية وسيلة أخرى ". وللأسف لم يدم هذا الأمر طويلاً حيث تولى لويس نابليون رئاسة الجمهورية إثر انقلاب عام ١٨٥١ وأطاح بالدستور والغى الجمهورية وأنشأ الامبراطورية الثانية وأصدر دستور جديد بتاريخ ١٨٥٢/٠١/١٤ جاء خالياً من أي اشارة إلى

---

(١) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ٢٠٤ و ٢٠٥.

(٢) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، (١٩٧٩)، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه (منشورة)، جامعة عين شمس، صفحة ١٥٠، و فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحات ٢٠٥ – ٢٠٨.

(٣) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٥٥ وعبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ١٥١.

(٤) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ٢٠٩ وهامشها، وعبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ١٥١.

اعلان حقوق الانسان أو حرية الاجتماع، وعلى الرغم من ذلك فقد صدر في أواخر هذا العهد وتحديداً عام ١٨٦٨ قانون للاجتماعات العامة(١).

ثالثاً: المرحلة الممتدة من سنة ١٨٧١ إلى الآن:

وتتميز هذه المرحلة بعودة النظام الجمهوري إلى فرنسا مرة أخرى، ونشوء ثلاث جمهوريات هي الجمهورية الثالثة التي بدأت بسقوط لويس نابليون، ومن ثم صدور دستور عام ١٨٧٥ في ثلاثة وثائق، وما يعنينا منه هو عدم اشارته إلى اعلان حقوق الانسان ولا إلى حرية الاجتماع، إلا أنه في الواقع صدرت في ظله الكثير من القوانين المتعلقة بالحقوق والحريات العامة ومن ضمنها قانون الاجتماعات العامة لسنة ١٨٨١ الذي صدر بتاريخ ١٨٨١/٠٦/٣٠ ولا يزال سارياً حتى يومنا هذا (٢). والجمهورية الرابعة التي بدأت إثر احتلال باريس من قبل الجيوش الألمانية بتاريخ ١٩٤٠/٠٧/٠٩، وصدر دستور جديد بتاريخ ١٩٤٦/١٠/٢٧ تبنى في مقدمته اعلان حقوق الإنسان والمواطن وعني كثيراً بالحقوق والحريات العامة، غير أنه لم يتضمن نصاً صريحاً بشأن حرية الاجتماع (٣). وأخيراً الجمهورية الحالية الخامسة التي بدأت بتعيين الجنرال ديغول رئيساً لفرنسا في ١٩٥٨/٠٦/٠٣، والذي قام بتاريخ ١٩٥٨/١٠/٠٤ باصدار دستور جديد. وعلى الرغم من أن هذا الدستور لم يتضمن نصاً صريحاً مباشراً حول حرية الاجتماع، إلا أنه تمسك في مقدمته باعلان حقوق الانسان والمواطن، كما أكد في المادة الثانية منه على حريتي الفكر والرأي شريطة احترام أفكار الآخرين وآرائهم، في حين منح في المادة ٥٥ منه للمعاهدات والاتفاقيات التي يتم الموافقة عليها وتصديقها طبقاً للأوضاع المقررة قوة أعلى وأسمى من قوة القوانين وذلك بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية شريطة تطبيق الطرف الآخر لها، الأمر الذي يعني بأن كلاً من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية واللتان نصتا صراحة على حرية الاجتماع كما أسلفنا، وتم التصديق عليهما من قبل البرلمان الفرنسي، تتمتعان بقوة أعلى وأسمى من قوة القوانين الفرنسية بحيث لا يجوز لأي قانون فرنسي أن يخالف أحكامهما(٤).

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لحرية الاجتماع في فرنسا

يمكن لنا تقسيم التنظيم القانوني لحرية الاجتماع في فرنسا إلى مراحل ثلاث، ما قبل الثورة، ومن الثورة إلى ما قبل صدور قانون عام ١٨٨١، وقانون عام ١٨٨١.

أولاً: مرحلة ما قبل ثورة عام ١٧٨٩: صدرت في هذه المرحلة عدة مراسيم وأوامر ملكية خاصة بحرية الاجتماع، وقد كان الغرض الجوهري المُبتغى تحقيقه من اصدارها ليس تمكين الشعب من ممارستها بحرية ودون قيود، بل على النقيض من ذلك، إذ هدفت إلى اتخاذ التدابير الضرورية للحفاظ على النظام العام والتضييق من ممارسة حرية الاجتماع. ولذلك كان طبيعياً حضور سلطات الضبط الإداري للاجتماعات العامة، فضلاً عن أن السلطة الملكية كانت هي القاضي الوحيد الذي يقرر وفق تقديره الخاص المطلق فيما إذا كان اجتماع ما يعد مشروعاً من عدمه، فضلاً عن وضع المعوقات والعراقيل أمام عقد الاجتماعات العامة المشروعة(٥).

---

(١) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، الصفحتان ١٥١ و ١٥٢، وفتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ٢١٠ و ٢١١ والهامش.

(٢) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ٢١١ و ٢١٢ والهامش، وعبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، الصفحتان ١٥٢ و ١٥٣.

(٣) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٥٧، وعبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ١٥٣.

(٤) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ١٥٤، و خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، الصفحتان ٥٧ و ٥٨، وفتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ٢١٣ و ٢١٤.

(٥) Colliard , Claude – Albert , opus citatum , pages ٥٢ et ٥٣.

وفتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحات ٢١٥ – ٢١٨.

ثانياً: المرحلة الممتدة من قيام الثورة إلى عام ١٨٨١: تبنت الثورة الفرنسية عند اندلاعها عام ١٧٨٩ مبدأ حرية الاجتماعات العامة، وبدأ تنظيمها دستورياً وقانونياً، وتعدد صدور التشريعات الخاصة بها والتي تباينت ما بين الحرية والتقييد ومن أهمها مرسوم ١٧٨٩/١٢/١٧ الذي نص في المادة ٦٢ منه على أنه " للمواطنين حق الاجتماع في هدوء ودون حمل سلاح لصياغة مطالبهم وتحرير عرائضهم والتماساتهم سواء لتقديمها إلى المجلس البلدي أو إلى المجلس التشريعي أو إلى الملك، شريطة إخطار سلطات الضبط المحلي بزمان ومكان عقد هذه الاجتماعات "، ومرسوم ١٧٩٠/٠٨/٢٤ الذي ألغى قيد الإخطار المسبق المشار إليه. والقانون الخاص بحق الاجتماع والجمعيات تاريخ ١٧٩٠/١١/١٩ الذي قضى بأن " المواطنون لهم حق التجمع السلمي وأن يقوموا بتكوين جمعيات فيما بينهم بحرية تامة شريطة مراعاة القوانين الأخرى التي يخضع لها كافة المواطنين، وبناءً عليه لا يحق لبلدية داكس التعرض لجمعية أصدقاء الدستور والتي لها حق ممارسة اجتماعاتها كما يجب رد محاضرها إليها ". ومرسوم ١٧٩١/٠٥/٠٨ الذي سمح للعسكريين بالمشاركة في الاجتماعات التي تعقدها الجمعيات والنوادي السياسية، وذلك في غير أوقات خدمتهم ودون حمل سلاح. وقانون ١٧٩١/١٠/١٠ الذي صدر كرد فعل على ما أثارته النوادي والجمعيات السياسية من فوضى واضطراب وعنف وحاول التضييق على حرية الاجتماع دون جدوى. ومرسومي ٠٦/١٣/ و٧/٢٥ لعام ١٧٩٣ اللذين كرسا حرية الإجتماع حيث نص الأول على أنه " يحظر على السلطات الانتقاص من حق المواطنين في ممارسة الاجتماع في الجمعيات الشعبية "، فيما فرض الثاني عقوبات شديدة على كل من يسعى من الموظفين أو الأشخاص العاديين إلى وضع العراقيل في سبيل اجتماع الجمعيات الشعبية. وكذلك مراسيم مواجهة النوادي والجمعيات الصادرة بعد دستور عام ١٧٩٥، والتي هدفت إلى الحد من ممارسة الاجتماعات التي تأخذ شكل النوادي والجمعيات. وقانون العقوبات الصادر عام ١٨١٠ الذي تصدى لمعالجة ما أسماه الجمعيات أو الاجتماعات غير المشروعة. ومرسوم ١٨٤٨/٠٧/٢٨ الذي سعى إلى تنظيم ممارسة حرية الاجتماعات العامة باستثناء الاجتماعات الدينية والانتخابية، حيث نص في مادته الأولى على أن حرية الاجتماع هي حق للمواطن الفرنسي ولكن ممارستها خاضعة لعدد من الاجراءات، بينما أخضع الاجتماعات العامة والنوادي في المادة الثانية إلى قيد الإخطار المسبق لسلطات الضبط الإداري، وذلك قبل عقد الاجتماع بثمان وأربعين ساعة على الأقل، ويجب أن يشتمل هذا الإخطار على بيان أسماء منظمي الاجتماع وصفاتهم ومحل سكنهم وتحديد موعد عقد الاجتماع، على أن تقوم هذه السلطات بتزويدهم بما يفيد تسلمها للإخطار، في حين قضت المادة ١٥ منه بأمر خطير إذ أخضعت الاجتماعات الخاصة السياسية لقيد التصريح المسبق مع منح سلطات الضبط الإداري حقاً دائماً بإلغاء التصاريح الممنوحة وفض الاجتماعات المشكوك فيها، وليس هذا فحسب بل قضت المادة ١٤ منه بخضوع الاجتماعات الخاصة غير السياسية لقيد الإخطار المسبق، وأخيراً قضى في المادة ١٣ منه بحظر الجمعيات السرية. ومرسوم ١٨٥٢/٠٣/٢٥ بشأن النوادي والاجتماعات العامة الذي قضى بالمنع المطلق للاجتماعات العامة السياسية وللنوادي والجمعيات السياسية السرية وغير السرية، وبحرية عقد الاجتماعات العامة والجمعيات الأخرى بشرط أن تكون مكونة من عدد يقل عن ٢٠ فرداً، وبلزوم الحصول على تصريح مسبق لكافة الاجتماعات العامة والجمعيات التي يزيد عدد أعضائها على عشرين شخصاً. وأخيراً قانون الاجتماعات العامة تاريخ ١٨٦٨/٠٦/٠٦ الذي نص في مادته الأولى على مبدأ عام يقضي بأن الاجتماعات العامة يمكن أن تنعقد بدون تصريح مسبق وفقاً للشروط المبينة في المواد اللاحقة، في حين أفرغ في مادته الثانية هذا المبدأ من محتواه عندما أخضع الاجتماعات العامة التي يتم عقدها لمناقشة موضوعات سياسية أو دينية لقيد الحصول على تصريح مسبق من سلطات الضبط الإداري، كما أخضع الاجتماعات العامة التي يتم عقدها لمناقشة الموضوعات الأخرى أي غير السياسية والدينية لقيد الإخطار المسبق إلى سلطات الضبط الإداري المختصة، وقد أفرد باباً خاصاً

للاجتماعات العامة التي تتم لإغراض انتخابية قضى فيه بجواز عقدها بموجب إجراءات خاصة بها اتسمت بطابع السهولة واليسر. ولكن في الحقيقة كان القانون من واد والتطبيق العملي في واد آخر، إذ واجهت حرية الاجتماع في ظل سريان هذا القانون تعناً شديداً من قبل سلطات الضبط الإداري تجاهها(١).

ثالثاً: تنظيم حرية الاجتماع في ظل قانون الاجتماعات العامة لعام ١٨٨١ وتعديلاته:

صدر هذا القانون بتاريخ ١٨٨١/٠٦/٣٠ ولا يزال سارياً إلى الآن، ويتكون من ١٣ مادة، وتم تعديله مرتين الأولى عام ١٩٠١ وتتعلق بتكوين الجمعيات والثانية عام ١٩٠٧ وتتعلق بقيد الإخطار المسبق.

وقد نص في مادته الأولى على المبدأ العام القاضي بحرية عقد الاجتماعات العامة دون تصريح مسبق ولكن وفقا للشروط والإجراءات المنصوص عليها في القانون، أي أنه قد قضى بأن حرية الاجتماع ليست حرية مطلقة محررة من كل قيد وتمارس دون أية قيود إنما هي حرية نسبية يتوجب أن تتم ممارستها ضمن حدود القانون.

ونستعرض فيما يلي القيود المفروضة على ممارسة حرية الاجتماع بموجب هذا القانون، والعقوبات المترتبة على مخالفتها:

١- القيود المفروضة على حرية الاجتماع في قانون عام ١٨٨١ وتعديلاته:

وتتمثل هذه القيود في أربع هي:

أ- **قيد سابق مُلغى (الإخطار المسبق):** حيث أوجبت المادة الثانية من القانون الأصلي على منظمي الاجتماع ضرورة القيام بتقديم إخطار مسبق لسلطات الضبط الإداري المختصة – وهي مدير الشرطة في العاصمة باريس والمحافظ في المحافظات والمراكز ومساعد المحافظ في الأحياء والعمدة في باقي المقاطعات – وذلك قبل عقد الاجتماع بأربع وعشرين ساعة على الأقل – عدا الاجتماعات الانتخابية المنصوص عليها في المادتين ٣ و ٥ من القانون والتي لها مواعيد وأحكام خاصة بها بهذا الصدد بحيث تتراوح مدة الإخطار من لا شيء إلى ساعتين –، بحيث يشتمل الإخطار على ايضاح مكان عقد الاجتماع وزمانه باليوم والساعة، وكذلك تحديد موضوع الاجتماع وما إذا كان الاجتماع بهدف إلقاء محاضرة أو إجراء مناقشة عامة أو اجتماع إنتخابي، ويتم التوقيع عليه من قبل فردين على الأقل يتمتعون بالحقوق المدنية والسياسية ويقع موطنهم في المكان الذي يتم فيه عقد الاجتماع مع بيان أسمائهم وعناوينهم، على أن تقوم هذه السلطات بتسليمهم إيصالاً يثبت تسلمها للإخطار مبينةً فيه ساعة تسلمها له بدقة، وفي حال تقاعسها عن ذلك بما يعني رفضها عقد الاجتماع ومنعه، فإن الرفض أو المنع يكون بموجب قرار غير قضائي أو إقرار موقع من قبل إثنين من المواطنين الذين يقع موطنهم في البلدة المزمع عقد الاجتماع فيها، ويحق عندها لمنظمي الاجتماع اللجوء إلى القضاء الإداري.

ولكن بتاريخ ١٩٠٧/٠٣/٢٨ صدر القانون المعدل لقانون الاجتماعات العامة لعام ١٨٨١ في ثلاث مواد وقضى بإلغاء قيد الإخطار المسبق، لأن حرية الاجتماع ليست سوى صورة من صور حرية التعبير عن الرأي وبالتالي لا يجوز تقييدها إلا ضمن حدود كفالة حرية الآخرين وعدم الإخلال بالنظام العام، حيث نص في مادته الأولى على أن الاجتماعات العامة أياً كان موضوعها يمكن أن تنعقد دون إخطار مسبق، وقضى في مادته الثانية بالغاء كل ما يتعارض مع أحكامه من القانون السابق، الأمر الذي يعني إلغاء المادة الثانية من القانون السابق كليةً وإلغاء المادة الثالثة منه جزئياً فيما يتعلق بالإخطار الخاص بالاجتماعات الانتخابية ومواعيده، وإلغاءاً كلياً للمادة الرابعة وجزئياً للمادة الثامنة المبينة أدناه فيما يتعلق بالإخطار(٢).

---

(١) راجع بهذا الصدد خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، الصفحات ٥٩ – ٦١، وفتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحات ٢١٩ – ٢٣٤، وعصفور، سعد، البحث السابق، الصفحات ٢٤٣ – ٢٤٧.

(٢) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحات ٢٠٢ – ٢٠٤، و خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٦٢، وفتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحات ٢٣٦ – ٢٤١.

ب- **قيد التنظيم:** وقد نصت عليه المادة الثامنة من القانون بقولها " كل اجتماع لا بد أن تكون له لجنة مؤلفة من ثلاثة أشخاص على الأقل، واللجنة مسؤولة عن الحفاظ على النظام ومنع كل المخالفات القانونية والمحافظة على الصفة المبينة في الإخطار ومنع الخطب المعارضة للنظام العام والآداب أو المنطوية على الدعوة لإرتكاب فعل يعد جناية أو جنحة، وفي حال عدم تعيين تلك اللجنة بواسطة موقعي الإخطار فإن أعضاءها يختارون بواسطة المشاركين في الإجتماع، وحتى يتم تشكيل هذه اللجنة فإن الموقعين على الإخطار يكونون مسؤولين عن المخالفات المنصوص عليها في المواد ٦ و ٧ و ٨ من هذا القانون ".

وبناءً عليه، ومع مراعاة ما ورد في تعديل عام ١٩٠٧ الموضح أعلاه، فإنه يتوجب تشكيل لجنة تكون مسؤولة عن تنظيم الاجتماع، تتكون من ثلاثة أفراد على الأقل، يتم انتخابهم من قبل الأفراد المشاركين في الاجتماع، تكون مسؤولة عن الحفاظ على النظام في الاجتماع ومنع أي مخالفة للقانون ومنع الخطب المعارضة للنظام العام والآداب أو المنطوية على الدعوة لإرتكاب فعل يعد جناية أو جنحة.

ويبرز هنا تساؤل مفاده، ماذا لو قامت هذه اللجنة بالتنحي، سواء لسبب خاص عائد إليها، أو بناءً على طلب الحاضرين، أو لأي سبب آخر؟

نرى بأنه يتوجب في هذه الحالة على المشاركين محاولة إنتخاب لجنة أخرى بغية الاستمرار في انعقاد الاجتماع، فإذا تعذر ذلك فإنه يجب فض الاجتماع فوراً، لأن شرط وجود هذه اللجنة هو شرط قانوني أساسي جوهري من شروط صحة انعقاد الاجتماع العام بحيث يفقد بدونها صفته كاجتماع عام ويتحول إلى تجمهر معاقب عليه قانوناً[١].

ج- **قيد المكان:** نص على هذا القيد القسم الأول من المادة ٦ من القانون، والذي قضى بأنه " لا يجوز عقد الاجتماعات في الطريق العام "، وبالتالي يفتقد الاجتماع الذي يتم عقده في الطريق العام لصفة الاجتماع العام بموجب القانون المذكور، أي لا ينطبق عليه وصف اجتماع عام إنما ينطبق عليه في الغالب وصف مظاهرة، كما قد ينطبق عليه في بعض الأحيان وصف التجمهر غير المشروع المعاقب عليه قانوناً متى تحققت فيه أركان هذه الجريمة.

وعطفاً على ما تقدم، فإنه يمكن عقد الاجتماع العام في أي مكان سواءً أكان مكان مغطى أم مكشوف مسور أم غير مسور، وذلك باستثناء الطريق العام، ولو لم يؤد عقده في الطريق العام إلى إعاقة حركة المرور في الطريق العام[٢].

ومن الأهمية بمكان الإشارة في هذا الصدد إلى أن هذا القيد لا يطبق إلا إذا كان الاجتماع قد تم نتيجة تدبير مسبق وليس مجرد وليد صدفة طارئة أو ظروف عارضة، وقد أكدت محكمة النقض الفرنسية هذا المبدأ في حكمها الصادر في قضية Du Halgouet بتاريخ ١٩٠٣/٠٣/١٤ بقولها " حين أعلن قانون ١٨٨١/٠٦/٣٠ حرية الاجتماعات العامة أخضعها لشروط معينة وهذه الشروط تفترض ضرورة أن المشرع يضع نصب عينيه دائماً أن عدداً معيناً من الأشخاص يجتمعون قصداً في مكان يتسنى للشعب إرتياده، وعلى هذا النحو يجب أن تفهم عبارات المادة السادسة من القانون والتي تحظر عقد الاجتماعات العامة في الطريق العام، فهي خاصة بالاجتماعات المشكلة عمداً وتخضع للقانون، ولا تنسحب مطلقاً على التجمعات التي يمكن أن تتكون عرضاً، وقد تطبق على مثل هذه التجمعات لوائح البوليس أو قانون التجمهر ولكنها لا تندرج تحت قانون ١٨٨١/٠٦/٣٠ "[٣].

د- **قيد الزمان:** نص على هذا القيد القسم الثاني من المادة ٦ من القانون، والذي قضى بأنه " لا يجوز أن تمتد هذه الاجتماعات إلى ما بعد الساعة الحادية عشر مساءاً، ومع ذلك في

---

(١) قريباً من هذا الرأي فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ٢٤٢.

(٢) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ٢٤٣ و ٢٤٤.

(٣) عصفور، سعد، البحث السابق، الصفحتان ٢٥١ – ٢٥٢، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٢٠٤.

الجهات التي تتأخر فيها مواعيد إغلاق المحلات العامة يجوز للاجتماعات أن تمتد حتى الساعة المحددة لإغلاق هذه المحلات "، وبالتالي لا يجوز من حيث المبدأ أن يمتد زمان عقد الاجتماع العام إلى ما بعد الساعة الحادية عشر مساءاً، وذلك حفاظاً على أحد عناصر النظام العام المهمة وهي السكينة العامة للسكان المجاورين لمكان عقد الاجتماع، ولكن يجوز أن يمتد زمان انعقاده إلى ما بعد هذه الساعة في الأماكن التي يتأخر فيها إغلاق المحلات العامة فيها إلى ما بعدها، والمسوغ هنا هو ذاته، إذ اعتاد سكان هذه الأماكن على ذلك وبالتالي لا يؤثر امتداد الاجتماع إلى حين الموعد المحدد لإغلاق هذه المحال على سكينتهم العامة، وكل ذلك يعكس مدى حرص المشرع الفرنسي على سكينة السكان العامة وعلى حرية الاجتماع في آن معاً.

٢- **العقوبات المترتبة على مخالفة أحكام قانون عام ١٨٨١:**

تناولت هذا الموضوع المادتان العاشرة والحادية عشرة من القانون، نوضحهما فيما يلي(١):

أ- **المادة ١٠:** نصت هذه المادة على أنه " كل مخالفة لأحكام هذا القانون يعاقب عليها بعقوبات البوليس البسيطة (المخالفات)، وذلك مع عدم الإخلال بعقوبات الجنايات والجنح التي ترتكب في الاجتماعات "، وبذلك نجد بأن المشرع الفرنسي قد اعتبر مخالفة أحكام قانون الاجتماعات العامة جريمة من نوع جرائم المخالفات وتحديداً مخالفات البوليس، وبالتالي فرض عليها العقوبات المقررة لهذا النوع من الجرائم، ومن ثم فإن سلطة القاضي في توقيع العقوبة تخضع لأحكام المواد ٤٦٤ و ٤٦٥ و ٤٦٦ من قانون العقوبات الفرنسي والتي وردت تحت عنوان " مخالفات البوليس وعقوباتها "، وقد نصت المادة ٤٦٤ وتعديلاتها على أن عقوبات البوليس هي الحبس والغرامة ومصادرة الأشياء المضبوطة، في حين أوضحت المادة ٤٦٥ وتعديلاتها بأن مدة الحبس في مخالفات البوليس لا تقل عن يوم واحد ولا تزيد عن شهرين واليوم ٢٤ ساعة كاملة والشهر ثلاثون يوماً، بينما حددت المادة ٤٦٦ وتعديلاتها قيمة الغرامة في هذه المخالفات بحيث تتراوح ما بين ٣٠ فرنك فرنسي و ١٢,٠٠٠ فرنك.

ولم يفت المشرع الفرنسي في هذا النص إخراج الجنايات والجنح التي ترتكب في الاجتماع العام من نطاق تطبيق أحكامه، وبالتالي يعاقب مرتكبها بالعقوبة القانونية المقررة لها ولا يستفيد من نص المادة المذكورة الخاص فقط بمخالفة أحكام ونصوص قانون الاجتماعات العامة.

ب- **المادة ١١:** قضت هذه المادة بأنه " المادة ٤٦٣ من قانون العقوبات تنطبق على المخالفات المنصوص عليها في هذا القانون. وتتقادم الدعاوى العمومية والخاصة بعد مضي ستة أشهر "، وقد عالجت المادة ٤٦٣ موضوع جواز أخذ القاضي بالظروف المخففة، وبناءً عليه يجوز للقاضي الناظر لهذه المخالفات أن يأخذ بالظروف المخففة لكي ينزل بالعقوبة المقررة للجريمة إلى حدها الأدنى أو استبدال عقوبة الحبس بالغرامة. أما الفقرة الأخيرة من المادة الحادية عشرة فقد أفردت حكماً مهماً وهو تقادم كافة الدعاوى سواء العمومية أم الخاصة المترتبة عن مخالفة أحكام قانون الاجتماعات العامة بمرور ستة أشهر على تاريخ ارتكابها.

وبذلك نجد مما تقدم بيانه بأن المشرع الفرنسي قد خفف كثيراً من العقوبات المفروضة على مخالفة أحكام قانون الاجتماعات العامة، كما منح القاضي حق الأخذ بالظروف المخففة فيها، ولم يكتف بذلك بل تجاوزه إلى النص على تقادم كافة الدعاوى العمومية والخاصة المتعلقة به بمضي مدة قصيرة جداً هي ستة أشهر.

المطلب الثالث: التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في الولايات المتحدة الأمريكية

---

(١) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٦٦، وفتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحات ٢٥١ – ٢٥٤، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٢١٣ و ٢١٤.

سنحاول في هذا المطلب استعراض تنظيم حرية الاجتماع في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك ضمن فرعين، نبين في أولها أهم ملامح تنظيمها دستورياً، بينما نعرض في الثاني للقيود التي ترد على هذه الحرية:

الفرع الأول: ملامح التنظيم الدستوري لحرية الاجتماع في أمريكا

سنقوم في هذا الفرع بإعطاء لمحة عن التنظيم الدستوري لحرية الاجتماع في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث لم تقم بتنظيم هذه الحرية سوى دستورياً، وذلك من خلال النقاط التالية:

أولاً: اعلان وثيقة فرجينيا للحقوق:

صدر هذا الإعلان بتاريخ ١٧٧٦/٠٦/١٢ في ولاية فرجينيا، وسعى إلى ضمان حقوق المواطنين وحرياتهم، ومن أهم ما تميز به هذا الإعلان هو تأكيده على الحرية الدينية وتحديده لبعض القواعد والمبادئ المهمة المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته العامة بشكل واضح وصريح(١)، إلا أنه وللأسف لم يتضمن كافة الحقوق والحريات إنما نص على بعضها فقط، من قبيل اغفاله النص على حرية الاجتماع.

ثانياً: إعلان الاستقلال الأمريكي:

صدر هذا الإعلان بتاريخ ١٧٧٦/٠٧/٠٤، وتم تحريره من قبل جيفرسون الذي أصبح فيما بعد رئيساً لأمريكا، وقد سوغ فيه القيام بالثورة الأمريكية في سبيل تأكيد حقوق الإنسان الطبيعية، وقام بترديد أفكار مدرسة القانون الطبيعي القائلة بأن للإنسان حقوقاً طبيعية مقدسة سابقة على وجود الدولة ودساتيرها وأسمى منها، لا يجوز المساس بها أو الاعتداء عليها، إلا أنه إكتفى بذكر بعضاً منها فقط وبصورة مجملة وأغفل النص على كثير منها ومن ضمنها حرية الاجتماع، ومع ذلك كان لهذا الإعلان صدى كبير تعدى حدود الولايات المتحدة وألهم العديد من المفكرين ورجال الإصلاح وزعماء الحركات الثورية في العالم(٢).

ثالثاً: الدستور الأمريكي:

دخل الدستور الأمريكي حيز التنفيذ بتاريخ ١٧٨٨/٠٦/٢١، وقام بإيراد الحقوق والحريات العامة بصورة إجمالية بل وناقصة حيث أغفل النص على العديد منها ومن ضمنها حرية الاجتماع، الأمر الذي أدى إلى خشية بعض الولايات المهمة كنيويورك وفرجينيا من تعسف الكونغرس، فطالبت بايراد الحقوق والحريات في متن الدستور الأمريكي ذاته، فوُعدت بذلك، وهو الأمر الذي تم بموجب التعديلات التي أُجريت لاحقاً على الدستور، لا سيما التعديلات العشرة الأولى التي سرى مفعولها بتاريخ ١٧٩١/١٢/١٥. وقد انصبت هذه التعديلات على حقوق الانسان وحرياته، وبالتالي دُعيت بوثيقة الحقوق، حيث أكدت على الحقوق والحريات الفردية والجماعية ومن ضمنها حرية الرأي والتعبير وحرية الاجتماع أو كما سميت فيها حق الناس في الاجتماع سلمياً، ومن ثم فإن هذه الوثيقة الدستورية ملزمة للكونغرس بحيث لا يجوز له مخالفتها فيما يصدره من قوانين اتحادية. وقد أكد توماس جيفرسون بأن وثيقة الحقوق المذكورة هي " حق مشروع للناس ضد كل حكومة على وجه الأرض – عامة كانت أو خاصة – وأن هذا الحق لا يمكن أن ترفضه حكومة عادلة، أو تتركه دون تحديد تحت رحمة الاستنتاج"(٣). كما أكد القاضي روبرت جاكسون في قضية المجلس التربوي في ولاية فرجينيا الجنوبية ضد بارنت عام ١٩٤٣ بأن الهدف الأساسي من وثيقة الحقوق هو " سحب بعض الموضوعات من تقلبات الجدل السياسي وابعادها عن متناول الأكثرية والرسميين الحكوميين،

---

(١) عمار، رامز محمد، ومكي، نعمت عبد الله، مرجع سابق، الصفحات ٧٨ – ٨٠.

(٢) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٢٤، وعمار، رامز محمد، ومكي، نعمت عبد الله، مرجع سابق، الصفحتان ٨٠ و ٨١.

(٣) بيلتاسون، ج.و.، (٢٠٠٥)، حول أمريكا دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية، مكتب برامج الإعلام الخارجي، وزارة الخارجية الأمريكية، الصفحات ١٣ و ١٤ و ٣٣، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ١٢٤ و ١٢٥ ودوجلاس، وليم، مرجع سابق، صفحة ١٧.

وتثبيتها كمبادىء قانونية تطبقها المحاكم. فحق الإنسان في الحياة، والحرية، والملكية، والتعبير الحر، والصحافة الحرة، وحرية العبادة، وحرية الاجتماع، وغيرها من الحقوق الأساسية الأخرى، لا يمكن طرحه للتصويت، ولن يتوقف على نتائج أي انتخابات "(١).

رابعاً: الأسلوب الأمريكي في تنظيم الحقوق والحريات العامة:

يقوم هذا الأسلوب على النص على الحقوق والحريات العامة في متن الدستور ذاته، وذلك رغبة من المشرع الأمريكي في منحها حماية دستورية بحيث تتمتع بالقيمة القانونية ذاتها التي يتمتع بها الدستور، الأمر الذي يقيد المشرع العادي تجاهها، ولم يكتف بذلك بل حرص على توفير أقصى حماية ممكنة لها من خلال ايجاد رقابة على دستورية القوانين، ومن ثم تملك المحاكم الناظرة لهذه الدستورية أن تقوم بالغاء أي نص تشريعي يتعدى على هذه الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في الدستور.

ويرجع هذا الأسلوب إلى الطبيعة العملية للشعب الأمريكي، وإلى الظروف التاريخية والثورة الأمريكية، فضلاً عن تبني أمريكا للنظام الفدرالي، إذ أن الأمريكيين كانوا يتوجسون خيفة من السلطة أياً كان صاحبها بسبب صراعهم المرير مع سلطات الاستعمار الانجليزي، كما كانوا متحفظين جداً حيال البرلمانات بسبب سلوك البرلمان الانجليزي السيء تجاه ثورتهم ومطالبتهم بالاستقلال، إضافة إلى عدم ثقتهم بالسلطة التنفيذية بسبب سلوك سلطات الاستعمار البريطاني التنفيذية، الأمر الذي أدى إلى ايمانهم بالفرد كفرد وبقدرته على النجاح، ولذلك قامت الحريات في أمريكا على أساس أن الانسان سيد مصيره، وقد انعكس ذلك على الشأن القانوني حيث تم وضع مجموعة من الضمانات والاحتياطات ضد السلطة وأجهزة الحكم. فقد حرص واضعوا الدستور الأمريكي على تحقيق توازن حقيقي بين السلطات المختلفة، بحيث تقف كل سلطة في وجه السلطات الأخرى وتمنعها من التغول والتعدي وتحد منهما قدر الإمكان، وذلك سيراً مع النظرية الأمريكية الشهيرة " المراجعة والتوازن " ”Check and Balance“ والتي تعني الفصل المتوازن بين السلطات، متأثرين في ذلك بفلسفة مونتسكيو ونظريته في الفصل بين السلطات، ومن أهم مظاهر هذا التوازن النص على الحقوق والحريات العامة وتقرير ضماناتها في صلب الدستور، وتقريرهم لحق السلطة القضائية في الرقابة على دستورية القوانين والسهر على حماية الحقوق والحريات العامة(٢).

خامساً: التعديل الأول للدستور:

تناول التعديل الأول للدستور الأمريكي موضوع حرية الاجتماع والذي أسماها حق الناس في الاجتماع سلمياً، وذلك في المادة الأولى منه والتي جاء فيها " ليس من حق الكونجرس أن يصدر قانوناً بانشاء ديانة من الديانات، أو بتحريم الممارسة الحرة لديانة ما، وليس من حقه أيضاً إصدار قانون يحد من حرية الكلمة أو الصحافة، أو حق الناس في الاجتماع دون الإخلال بالسلام، أو حقهم في إرسال مطالبهم الكثيرة إلى الحكومة لرفع ظلم عنهم"(٣).

ونورد على هذا النص وفلسفته التشريعية الملاحظات التالية:

١. أن هذا النص الدستوري قد حرَّم على الكونجرس أن يقوم بسن أي قانون من شأنه أن ينتقص من حق المواطنين في ممارسة حرية الاجتماع السلمي في هدوء وسكينة.

٢. أنه قد كفل ممارسة حرية الاجتماع بصورة عامة مجملة دون أن يضع حدوداً موضوعية دقيقة لهذه الممارسة تمكننا من التفرقة بين التنظيم الذي يرد على كيفية ممارستها من

---

(١) أروفسكي، ملفين، (٢٠٠٥)، حقوق الأفراد – الحرية الفردية ووثيقة الحقوق، مكتب برامج الإعلام الخارجي، وزارة الخارجية الأمريكية، صفحة ٥.

(٢) البنا، محمود عاطف، مرجع سابق، الصفحات ٤٧ – ٤٩.

(٣) دوجلاس، وليم، مرجع سابق، صفحة ١٧.

جهة وبين القيد الذي ينتقص منها أو يرد على جوهرها من جهة أخرى، مكتفياً بمنحها حماية دستورية مانعاً المشرع العادي من المساس بها أو الانتقاص منها.

٣. أن واضعي هذا النص قد سعوا إلى تلافي الخطورة التي قد تترتب على ترك أمر تنظيم ممارسة هذه الحرية إلى المشرع العادي، وذلك عن طريق منعه من إصدار أي قانون يمس بها أو ينتقص منها، ولم يكتف بذلك بل حرص أيضاً على ضمانها عن طريق منح القضاء لا سيما المحكمة العليا حق الرقابة القضائية على أي تشريعات يصدرها الكونجرس.

٤. أنه على الرغم من ورود هذه الحرية بصورة مطلقة توحي باستعصائها على التقييد، إلا أن الواقع العملي يثبت بأنه لا توجد أي حرية من الحريات قد استعصت على التقييد من قبل المشرع العادي حتى تلك الحريات التي يفهم من ظاهر نصوص الدستور أنها قد وردت مطلقة، إذ يستطيع المشرع العادي أن يقوم بقييد هذه الحرية، مستنداً في ذلك إلى حقيقة مفادها أن الحرية نسبية وليست مطلقة وكذلك السلطة، وبالتالي يغدو من غير المفيد من الناحية العملية الاكتفاء بمجرد وضع نصوص مانعة غير مرنة، وإنما ما يفيدها فعلاً وحقيقةً هو التوفيق المتبصر والموازنة الأمينة ما بين مطالب الحرية وكفالة ممارستها وضماناتها من جهة وبين المقتضيات الاجتماعية وحماية النظام العام من جهة أخرى. ولئن اعتبرت الحرية في التصور الاجتماعي الأمريكي للصالح المشترك القيمة العليا في صرح القيم الاجتماعية، إلا أن هذه الحرية مقيدة على الدوام بواجب احترام المقتضيات الاجتماعية الأخرى التي يعد تحقيقها ضرورياً لكرامة الانسان وأمنه.

وبناءً عليه، أقرت المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية بحق المشرع العادي في تقييد الحريات بما فيها تلك الحريات التي ورد في الدستور بصياغة تكاد تكون مطلقة، ولكن مع الاحتفاظ دائماً للقضاء بحق الرقابة على تلك التشريعات التنظيمية على أساس من الموازنة بين موجبات الحرية ومطالب الصالح المشترك الذي تمثله السلطة[١].

وفي الحقيقة لقد ساندت المحكمة العليا حرية الاجتماع إلى أبعد حد حتى بالنسبة إلى تلك الاجتماعات التي لم تلقى ترحيباً شعبياً طالما كانت مثل هذه الاجتماعات سليمة، وكما قال القاضي أوليفر وندل هولمز في قضية Schwimmer " إذا كان ثمة أي مبدأ في الدستور يستحق بصورة أكثر إلزاماً تعليق أهمية عليه أكثر من غيره فهو مبدأ حرية الفكر، ليس حرية الفكر لمن يتفقون معنا ولكن حرية الفكر الذي نبغضه "[٢]. ومع ذلك فحين يمارس الأفراد حرياتهم بطرق تضر بأفراد آخرين أو بالمجتمع ككل، يقوم تنازع بين حقوق الأفراد واحتياجات المجتمع، وعلى ذلك فإن حرية الاجتماع لا تمتد إلى الناس الذين يجتمعون بغرض التآمر على إلقاء قنبلة على متجر مثلاً أو لأغراض أخرى قد تهدد الأشخاص الآخرين[٣].

٥- ويرى البعض بأن أقصى ما يمكن أن يرتبه النص على الحريات بصياغة توحي بأنها مطلقة هو الاعتراف لها بالأعلوية وجعلها في مركز متقدم مفضل في عملية الموازنة بين اعتبارات التقييد واعتبارات عدم التقيد، وبالتالي فرض قرينة عدم الدستورية بالنسبة إلى التشريع الذي يتدخل في هذه الحرية بالتقييد، أي نقل عبىء الاثبات من الأفراد إلى السلطة. ومن ثم فإن هذه القرينة ليست – نظراً للمقتضيات الاجتماعية – هي قرينة مطلقة وإنما قرينة بسيطة قابلة لاثبات العكس، وكلما أمكن الاقتناع بعكس ما توحي به هذه القرينة – وذلك متى وجدت

---

(١) عطية، نعيم، في النظرية العامة للحريات الفردية، مرجع سابق، صفحة ١٦٥.

(٢) فرندلي، فريد وإليوت، مارتا، (١٩٨٤)، قضايا دستورية، ترجمة ياقوت العشماوي، القاهرة: دار المعارف، صفحة ١٣١.

(٣) كشاكش، كريم، مرجع سابق، الصفحتان ٧٥ و ٧٦.

اعتبارات اجتماعية ايجابية ملحوظة تنقصها – كلما أمكن التسليم بدستورية التشريع المقيد للحرية[١].

٦- وأخيراً فإننا نؤيد الرأي القائل بأنه يتوجب على المشرع الدستوري أن يكون واقعياً، وبالتالي لا يكتفي بوضع نصوص تتسم جامدة، بحيث تؤدي إلى جعل المشرع العادي في وضع المعتدي على نصوص الدستور، بل يتوجب عليه أن يكون أكثر ثقة في المشرع العادي المضطر نظراً لطبيعة الحياة الاجتماعية ومقتضيات الحفاظ على النظام العام أن يقوم بتنظيم ممارسة الحريات العامة. ومن ثم كان يتوجب على المشرع الدستوري الأمريكي أن يتسم بالواقعية ويكون أكثر ثقة بالمشرع العادي لا أن يقوم بحظر تدخل المشرع العادي بصورة مطلقة في تنظيم حرية الاجتماع، وبالتالي يكتفي بالحظر النسبي القائم على مراعاة الضرورات الاجتماعية ومتطلبات الحفاظ على النظام العام[٢].

سادساً: التعديل الرابع عشر للدستور:

صدر هذا التعديل عام ١٨٦٨، وتناول التعديل الرابع عشر للدستور الأمريكي موضوع حماية الحريات بصورة عامة ومن ضمنها بالطبع حرية الاجتماع ومنع حرمان أي شخص منها دون مراعاة الاجراءات القانونية الأصولية، وذلك في الفقرة الأولى منه والتي وردت تحت مسمى " الحقوق المدنية " وجاء فيها " جميع الأشخاص المولودين في الولايات المتحدة أو المتجنسين بجنسيتها والخاضعين لسلطانها يعتبرون من مواطني الولايات المتحدة ومواطني الولاية التي يقيمون فيها. ولا يجوز لأية ولاية أن تضع أوتطبق أي قانون ينتقص من امتيازات أو حصانات مواطني الولايات المتحدة. كما لا يجوز لأية ولاية أن تحرم أي شخص من الحياة أو الحرية أو الممتلكات دون مراعاة الاجراءات القانونية الأصولية. ولا أن تحرم أي شخص خاضع لسلطانها من المساواة في حماية القوانين "[٣].

وبذلك نجد بأن المشرع الدستوري الأمريكي لم يكتف بالحماية المباشرة التي أضفاها على حرية الاجتماع في التعديل الأول، إنما تجاوزها إلى تأكيد هذه الحماية قِبَل الولايات جميعها، وإن تم ذلك بصورة غير مباشرة من خلال حماية مختلف الحريات العامة في التعديل الرابع عشر، الأمر الذي ينم عن مدى قدسية هذه الحرية واحترامها من قبل المشرع، لا سيما في ظل نصه في التعديل التاسع على أنه " إن التعداد الوارد في الدستور لحقوق معينة لا يجوز أن يفسر على أنه إنكار لحقوق أخرى يتمتع بها الشعب أو انتقاصاً منها ".

وقد فسرت المحكمة العليا التعديل الرابع عشر على أنه يعني تطبيق التعديل الأول للدستور على الولايات فضلاً عن الحكومة الفدرالية، من قبيل ما أعلنته في قضية Gitlow ضد نيويورك عام ١٩٢٥ من أن فقرة الإجراءات القانونية الأصولية في التعديل الرابع عشر تحمي حرية التعبير ضد الانتهاك من جانب الولايات، وبذلك أضحت وثيقة الحقوق ضماناً لحقوق الفرد ضد الحكومة الفيدرالية وأيضاً ضد حكومات الولايات، أو ضد الإثنين معاً[٤].

الفرع الثاني: القيود التي ترد على حرية الاجتماع في أمريكا

نحاول في هذا الفرع الإجابة على تساؤل مهم وجوهري مفاده: هل توجد من الناحيتين الواقعية والعملية أي قيود على ممارسة حرية الاجتماع في أمريكا؟

---

(١) عطية، نعيم، في النظرية العامة للحريات الفردية، مرجع سابق، الصفحتان ١٦٥ و ١٦٦.

(٢) عطية، نعيم، في النظرية العامة للحريات الفردية، مرجع سابق، صفحة ١٦٧، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٧٤.

(٣) بيلتاسون، ج.و.، مرجع سابق، صفحة ٣٦.

(٤) بيلتاسون، ج.و.، مرجع سابق، صفحة ٧٢، ودوجلاس، وليم، مرجع سابق، الصفحتان ٢١ و ٢٢ والهامش، وبارون، جيروم ودينيس، س. توماس، (١٩٩٨)، الوجيز في القانون الدستوري – المبادىء الأساسية للدستور الأمريكي، ترجمة محمد مصطفى غنيم، القاهرة: الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، صفحة ٢٤٣.

الجواب ببساطة نعم، وذلك حفاظاً على النظام العام في المجتمع، ونوضح ذلك تفصيلاً من خلال البنود التالية:

أولاً: أنه على الرغم من النص الدستوري المطلق الوارد بالمادة الأولى من التعديل الدستوري الأول، إلا أن هذه الحرية قد خضعت للتنظيم من الناحية العملية وذلك مراعاة للضرورات الاجتماعية وحفاظاً على متطلبات النظام العام، وقد أقرت المحكمة العليا ذلك كما أسلفنا، ولم ينازع أحد من الشراح في أنها حرية مقيدة بالقيود الضرورية التي تمليها طبيعة الحياة الاجتماعية المنظمة.

وبذلك أضحت المشكلة التي تواجه المحكمة العليا هي كيفية التوفيق بين دواعي هذه الحرية وبين ضرورات النظام العام، وبعبارة أخرى مشكلة المدى الذي تنتهي عنده حرية الفرد في الاجتماع وتبدأ من بعده سلطة الدولة في التنظيم. والتوفيق بين هذين الاعتبارين يمنح القضاء فرصة واسعة للمشاركة في تحديد القيم الدستورية والسياسية في البلاد، ذلك أنه يعتمد في النهاية على وزن وترجيح للعوامل المختلفة التي تؤيد كلاً من الحرية الفردية التي يعبر عنها اعلان الحقوق والدستور والمصلحة العامة التي تعبر عنها السلطة التي تملكها الحكومة[١].

ثانياً: أن المحكمة العليا الأمريكية قد ابتدعت معياراً مجملاً للتوفيق بين الاعتبارين المشار إليهما، سعت من خلاله إلى تحديد نطاق ممارسة الحرية التي يحميها الدستور، وتعيين المدى الذي يسمح تجاوزه للدولة بالتدخل لتقييد استعمال هذه الحرية، هو معيار " الخطر الواضح والقائم أو الداهم الذي يهدد بوقوع أضرار من ممارسة الحرية ".

وقد ظهر هذا المعيار لأول مرة بشأن حرية التعبير في قضية شنك Schenk عام ١٩١٩ المتعلقة بمدى دستورية قانون التجسس لسنة ١٩١٧، حيث انتهت المحكمة إلى تقرير دستوريته، ولكن ما يهمنا هنا هو تعرضها إلى تحديد نطاق حرية التعبير ووضعها للمعيار المشار إليه فيها، حيث قررت بأنه " إن نطاق حرية التعبير ليس ثابتاً إنما يتغير بتغير الظروف والملابسات المحيطة باستعماله، فما يجوز في حالة السلم العادية قد لا يسمح به في ظروف الحرب الاستثنائية، والمعيار في كل حالة هو ما إذا كانت العبارات والكلمات المستخدمة قد استخدمت في ظروف، أو أنها ذات طبيعة، تجعلها سبباً لخلق خطر واضح وقائم وداهم يهدد بوقوع أضرار وشرور جوهرية يحق للكونجرس منعها وتجنبها، والمسألة على كل حال مسألة نسبية متدرجة "[٢].

وبذلك يتضح بأن المحكمة العلياً قد وضعت معياراً عاماً تنتهي عنده حماية الحرية ويبدأ من بعده تدخل سلطات الدولة في تقييدها وهو معيار الخطر الواضح والقائم الذي يهدد بوقوع أضرار من ممارسة الحرية، وهذا المعيار هو معيار نسبي غير ثابت يتغير بتغير الظروف والملابسات المحيطة بممارسة الحرية في كل حالة على حدا، سواء أكانت حرية الرأي والتعبير أم حرية الاجتماع المنبثقة عنها.

ولكن في قضية Gitlow عام ١٩٢٥ التي اتهم فيها المذكور بتوزيع منشورات تهاجم النظام السياسي القائم آنذاك، قررت المحكمة ادانته على الرغم من أنه لم يثبت من الوقائع بأن تلك المنشورات قد تضمنت شيئاً يمكن اعتباره خطراً حقيقياً قائماً مهدداً بوقوع أي من الأضرار التي يسعى القانون إلى منعها، مستندة في ذلك إلى مخالفته لقانون صادر في نيويورك يعاقب

---

(١) أبو المجد، أحمد كمال، (١٩٦٠)، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والاقليم المصري، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، الصفحتان ٣٦٧ و ٣٦٨.

(٢) عصفور، محمد، (١٩٦١)، أزمة الحريات في المعسكرين الشرقي والغربي، الطبعة الأولى، القاهرة: مطبعة لجنة البيان العربي، صفحة ٩٢ وهامشها، وأبو المجد، أحمد كمال، مرجع سابق، الصفحتان ٣٦٨ و ٣٦٩، وأروفسكي، ملفين، مرجع سابق، صفحة ٢١، وبارون، جيروم ودينيس، س. توماس، مرجع سابق، الصفحتان ٢٥١ و ٢٥٢، وبربوتي، حقي اسماعيل، (١٩٨١)، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارىء، رسالة دكتوراه (منشورة)، جامعة القاهرة، صفحة ٥٥٤.

على الدعوة أو التحريض على قلب الحكومة القائمة بالقوة أو العنف، وإلى فكرة الإتجاه السيء للمتهم، وبذلك تكون المحكمة قد حورت الحكم السابق وحددت نطاق معيار الخطر القائم والواضح، وفرقت في مجال إعمال هذا المعيار بين حالتين: الأولى حالة ما إذا تضمن القانون نصاً يقضي بمنع أعمال معينة باعتبارها خطراً على النظام العام يتوجب منعه، وفي هذه الحالة يكون المطلوب من المحكمة هو تطبيق هذا القانون، ويكمن دورها في التحقق من أن ممارسة الحرية بصورة معينة أو بشكل ما تعد خطراً واضحاً قائماً يهدد بوقوع الأعمال التي منعها القانون ضمن الظروف والملابسات التي تمت فيها، ومن ثم تقرر في حال التأكد من ذلك بحظر ممارسة الحرية بهذا الشكل أو الصورة. والثانية حالة ما إذا تضمن القانون نصاً يقضي بفرض عقوبة معينة على صورة معينة أو شكل ما من صور وأشكال ممارسة الحرية باعتبارها في حد ذاتها خطراً على النظام العام يتوجب منعه، وفي هذه الحالة تقتصر سلطة المحكمة – متى قررت دستورية هذا القانون أولاً – على التحقق من أن صورة أو شكل ممارسة الحرية هي الصورة ذاتها التي يعاقب القانون عليها، ومتى تحققت من ذلك فإنها تحظر ممارسة الحرية بهذه الصورة، وذلك دون أن تقوم المحكمة بفحص ما إذا كان استعمالها في الظروف والملابسات التي تمت فيها يعد خطراً قائماً ومباشراً بتحقق أي ضرر آخر، ففي هذه الحالة يكفي أن تكون الصورة المعاقب عليها تعبر عن (إتجاه خطير) على النظام والأمن العام[١]. وبذلك تكون المحكمة قد سلمت بأن المشرع يملك أن يجرم التعبير عن الرأي ولو لم يكن ذلك التعبير مهدداً على نحو حقيقي وقوع أي ضرر آخر، ما دام يكشف عن الإتجاه السيء للمتهم.

على أن عدول المحكمة عن معيار الخطر القائم والواضح لم يكن إلا عدولاً وقتياً أو تردداً في التسليم به أول الأمر، حيث ما لبثت المحكمة وأن عادت إليه صراحة في قضية ويتني Whitney ضد كاليفورنيا عام ١٩٢٧، وقد استندت فيه صراحة إلى الحكم الصادر في قضية شنك أي إلى هذه السابقة القضائية، بل إنها قد أوردت هذا المعيار بوضوح أكبر، حيث جاء فيه " إن الخطر الذي ينتج عن الكلام أو التعبير لا يكون قائماً وواضحاً إلا إذا كان الضرر الذي يمكن أن ينجم عنه يبلغ من الوشوك والاقتراب درجة تهدد بوقوعه قبل أن تتاح الفرصة لدفعه عن طريق الاقناع والمناقشة. أما إذا كانت هناك فرصة كافية للشرح والتدليل اللذين يكشفان عن فساد الفكرة التي يقوم عليها، فإن العلاج حينئذ يكون مزيداً من الكلام ولا يكون بالإجبار على السكوت "[٢]، كما أشارت في الحكم ذاته إلى أن " حالة الطوارئ وحدها هي التي تسوغ القمع لأن النظام الاجتماعي عندها يكون في خطر شديد، وبأنه " من أجل أن تقمع الحكومة الكلام لا بد أن يكون هناك أساس معقول للاعتقاد بأن الخطر الذي يُخشى وقوعه وشيك، ولا بد أن يكون هناك احتمال حدوث خطر جدي للدولة "[٣].

وقد تم تدعيم هذا المعيار – معيار الخطر الواضح والقائم – فيما بعد من قبل المحكمة العليا، بمعيار آخر هو معيار تفضيل الحريات Preffered Freedoms، والذي شيدته المحكمة العليا في قضائها مكملاً للمعيار الأول، ومؤدى هذا المعيار أن التعديلات الدستورية لا سيما الأول والخامس والرابع عشر، تضفي على الحريات المكفولة بها، مركزاً مفضلاً يحرِّم المساس بها أو الاعتداء عليها، فحينما يصدر قانون يعتدي على حرية التعبير عن الرأي أو الصحافة أو الدين أو الاجتماع أو الحرية الشخصية أو الملكية، يكون الأساس أن القانون غير دستوري، ما لم تُظهر الجهة التي تدافع عنه، أن التدخل يسوغه خطر واضح وقائم يهدد الأمن والنظام الاجتماعي بالخطر. وقد أحدث هذا المعيار الجديد تغييراً كبيراً في قضاء المحكمة، إذ أصبحت

---

(١) أبو المجد، أحمد كمال، مرجع سابق، الصفحتان ٣٦٩ و ٣٧٠ وهامشهما، وبارون، جيروم ودينيس، س. توماس، مرجع سابق، صفحة ٢٥٢، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٧٦.

(٢) أبو المجد، أحمد كمال، مرجع سابق، الصفحتان ٣٧٠ و ٣٧١، وأروفسكي، ملفين، مرجع سابق، صفحة ٢٣.

(٣) بارون، جيروم ودينيس، س. توماس، مرجع سابق، الصفحتان ٢٤٤ و ٢٥٢.

بموجبه التشريعات المقيدة للحقوق والحريات العامة – أمام المحكمة – غير دستورية مبدئياً، ما لم تُثبت الجهة التي أصدرتها، أن هنالك خطراً واضحاً وقائماً يبرر صدورها[١].

ثالثاً: لقد لجأت الحكومة الأمريكية إلى اتباع وسيلتين لتقييد الحريات العامة لا سيما حريات الرأي والتعبير ومتفرعاتها كحرية الاجتماع والحد منها، الأولى هي فرض رقابة سابقة على ممارستها، والثانية هي فرض رقابة لاحقة عند ممارستها، ومما لا شك فيه بأن الرقابة السابقة أكثر خطورة من الرقابة اللاحقة كونه من السهل اخفاءها تحت ستار تصرفات وأعمال تبدو مشروعة في ظاهرها مقيدة ومنتقصة من الحرية في باطنها وجوهرها. ومن أبرز مظاهر ذلك قانون تسجيل الأجانب أو كما عرف بقانون سميث لعام ١٩٤٠ الذي حرَّم التحريض على الإطاحة بالحكومة القائمة بالقوة أو العنف، كما تضمن فرض قيود على ممارسة بعض الحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع، من قبيل حظر تنظيم أو المساعدة على تنظيم أية جمعية أو هيئة أو اجتماع أشخاص يدعو أو يحرض أو يشجع على الدعوة أو التحريض على قلب الحكومة الأمريكية أو تدميرها بالقوة أو نشر أو طبع أو توزيع أو بيع أي مادة مكتوبة أو مطبوعة تتضمن الدعوة أو التحريض على قلب نظام الحكم بالقوة أو العنف. وهذا القانون وضع قيوداً واضحة على حريات الرأي والتعبير والاجتماع والصحافة وحريات التعبير عن الرأي عموماً التي يكفلها التعديل الأول للدستور.

وعلى الرغم من تعرض هذا القانون إلى انتقادات عديدة جداً من الكتاب والفقهاء بل وعدد من القضاة الأمريكين إلا أن المحكمة العليا أقرت دستورية هذا القانون، وكان ذلك لأول مرة في قضية Dennis عام ١٩٥١ الخاصة بمحاكمة بعض أقطاب الحزب الشيوعي الأمريكي بتهمة مخالفة قانون سميث، ففي هذه القضية طرحت المحكمة معيار الخطر الواضح والقائم المشار إليه سابقاً ولم تقم بتطبيقه مسوغة ذلك بالظروف الخاصة بالحزب الشيوعي والدعوة الشيوعية وطبيعة الحزب الشيوعي القريبة للمؤامرات. ومن الانتقادات المهمة ما ذكره القاضي بلاك من أنه " لقد آمنت دائماً أن التعديل الأول هو حجز الزاوية في حكومتنا، وأن الحريات التي يكفلها تزودنا بأوفى ضمان ضد تحطيم كل حرية، كما أعتقد أنه على الأقل بالنسبة للمناقشة في المسائل العامة لا يمثل معيار الخطر الواضح والحال أقصى الحدود الدستورية لحماية التعبير عن الرأي بل هو لا يمثل أكثر من الاعتراف بحد أدنى لتنفيذ وثيقة الحرية، وطالما ان هذه المحكمة تمارس سلطة المراجعة القضائية للتشريع، فلا استطيع أن اوافق على أن التعديل الأول يسمح لنا بان نقر قوانين تقمع حرية القول والصحافة على أساس افكار الكونجرس أو أفكارنا المستندة إلى مجرد المعقولية، فمثل هذا المذهب يقوض التعديل الدستوري الأول بحيث لا يعدو اكثر من تحذير للكونجرس ! وتفسير التعديل الأول ليس من شانه على هذا النحو أن يحمي شيئاً سوى الآراء المأمونة أو الراشدة التي قل أن تحتاج إلى حماية ". وقد أيد القاضي دوجلاس ذلك ونادى بوجوب تطبيق معيار الخطر والواضح والحال بقوله " إن حرية القول هي القاعدة وليست الاستثناء، ولكي يكون القيد دستورياً يجب أن يؤسس على أكثر من المعارضة العاطفية للقول وعلى أكثر من كراهية متطرفة لمضمونه. يجب أن يكون هناك أذى مباشر يصيب المجتمع على وشك الوقوع إذا سُمح بالقول ". ويعلق الدكتور محمد عصفور على هذا الموضوع بالقول " على هذا النحو انقسمت المحكمة العليا انقساماً خطيراً في تفسير التعديل الدستوري الأول، وفيما إذا كان قانون سميث يناهضه أو لا يناهضه. ولم يُظهر انقسام المحكمة على نفسها عدم جدوى النصوص الدستورية في كفالة الحريات فحسب، وإنما هو قد أظهر أيضاً أن القضاء يساهم بنصيب كبير في محنة الحريات بتخليه عن المعايير المستقرة في الرقابة، ومن قبيل ذلك تخلي أغلبية المحكمة عن معيار الخطر الواضح والحال في تقدير دستورية قانون سميث، رغم أن هذا

---

(١) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٥٥٥.

المعيار لا يمثل سوى الحد الأدنى لحرية الرأي التي بدا لكثير من الفقهاء والقضاة الأمريكيين أن التعديل الدستوري الأول قد كفلها بصورة مطلقة "[١].

ولكن المحكمة العليا خففت من غلوها بالنسبة لقانون سميث وتجاهلها التام لمعيار الخطر القائم والحال والواضح في الحكم السابق، وذلك في قضية Yates عام ١٩٥٧ والتي تضمنت أيضاً قانون سميث، حيث أصلحت المحكمة في هذه القضية جزءاً بسيطاً من الضرر الذي حدث لحرية التعبير ومتفرعاتها في قضية دينيس، وقامت بتفسير قانون سميث على أنه يحرم " الدعوة إلى العمل " وليس " الدعوة إلى مبدأ أو أفكار مجردة "، إلى أن تم لاحقاً إحياء معيار الخطر القائم والحال والواضح بصورة أكثر اكتمالاً إلى حد ما في قضية Brandenburg ضد أوهايو عام ١٩٦٩، حيث أبطلت المحكمة قانوناً يعاقب النقابات التي تؤيد العنف في المنازعات العمالية في أماكن العمل، وقضت بأن " حرية التعبير لا تسمح لأية ولاية بأن تمنع أو تحرم الدعوة إلى استخدام القوة أو انتهاك القانون، إلا إذا كانت هذه الدعوة موجهة للتحريض أو إحداث أعمال مخالفة للقانون وشيكة الحدوث، ومن المحتمل أن تحرض على أو تنتج مثل هذه الأعمال "[٢].

ولم يكتف المشرع الأمريكي بتقييد الحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع بموجب قانون سميث، إنما قام كذلك بتقييدها بموجب قوانين أخرى كقانون الأمن الداخلي لسنة ١٩٥٠، وقانون الرقابة على النشاط الشيوعي لسنة ١٩٥٤.

رابعاً: وعلى الرغم مما تقدم، إلا أن الحقيقة الساطعة تبقى متمثلة بأن المحكمة العليا قد قدمت حماية دستورية فريدة لحريات الرأي والتعبير ومن ضمنها حرية الاجتماع في ضوء معيار الخطر القائم والواضح، وذلك في الأعم الأغلب من القضايا التي عُرضت عليها وطيلة خمسين سنة تقريباً ولا تزال، وسنوضح مزيداً من الأمثلة على ذلك في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

---

(١) للمزيد حول هذا الموضوع أنظر عصفور، محمد، مرجع سابق، الصفحات ٨٠ – ٩٦، وأروفسكي، ملفين، مرجع سابق، صفحة ٢٤.

(٢) بارون، جيروم ودينيس، س. توماس، مرجع سابق، الصفحتان ٢٥٣ و ٢٥٤.

المبحث الثاني
التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في المملكة الأردنية الهاشمية وفلسطين

نستعرض في هذا المبحث أهم ملامح التنظيم التشريعي الدستوري والقانوني لحرية الاجتماع في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وفلسطين، وذلك في مطلبين نخصص الأول للأردن والثاني لفلسطين.

المطلب الأول: التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في المملكة الأردنية الهاشمية

سنتناول في هذا المطلب التنظيم الدستوري لحرية الاجتماع في المملكة (فرع أول) وتنظيمها القانوني (فرع ثاني).

الفرع الأول: التنظيم الدستوري لحرية الاجتماع في المملكة الأردنية الهاشمية

صدرت في المملكة دساتير ثلاث، عام ١٩٢٨ سمي القانون الأساسي لشرق الأردن، ودستور عام ١٩٤٧ الذي تم الغاؤه والاستعاضة عنه بالدستور الحالي سنة ١٩٥٢ وتعديلاته والتي كان آخرها تعديل عام ٢٠١٤، وبناءً عليه سوف نقوم بعرض حرية الاجتماع في هذه الدساتير الثلاث على النحو التالي:

أولاً: حرية الاجتماع في ظل القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨:

صدر هذا القانون بتاريخ ١٩٢٨/٠٤/١٦ في ظل الانتداب البريطاني على الأردن، وبعد ابرام المعاهدة البريطانية الأردنية في ١٩٢٨/٠٢/٢٠ والتي نصت المادة الثانية منها على أن الصلاحيات التشريعية والإدارية قد انيطت بالأمير عبد الله بن الحسين على أن يمارسها بموجب قانون أساسي وحكومة دستورية، وعليه تم اعداد هذا القانون الأساسي لشرق الأردن على غرار القانون الأساسي الذي أعد في العراق عام ١٩٢٥ وتم التصديق عليه واصداره بالتاريخ المشار إليه، وقد استمدت نصوصه من روح المعاهدة، حيث رفضت بريطانيا الأخذ بمسودة المشروع الذي تم وضعه من قبل اللجنة التي شكلها الأمير عبد الله عام ١٩٢٣ عقب اعتراف بريطانيا بشرق الأردن بتاريخ ١٩٢٣/٠٥/٢٥، وإنما قامت بصياغة دستور يتماشى مع أهدافها ومصالحها(١).

وقد تناول هذا القانون الأساسي الحقوق والحريات العامة في الفصل الأول منه تحت عنوان " حقوق الشعب "(٢)، وما يعنينا هي المادة الحادية عشرة منه التي أشارت إلى حرية

---

(١) أستاذنا العضايلة، أمين سلامة، (٢٠١٠)، الوجيز في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، الصفحتان ٣٥ و ٣٦، والكسواني، سالم، (١٩٨٣)، مبادىء القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، عمان، صفحة ١٦٤، والحياري، عادل، (١٩٧٢)، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، عمان، صفحة ٥١٦.

(٢) ينتقد الدكتور محمد غزوي مظاهر الحرية الواردة في هذا الفصل كونها قد تقررت كحقوق فقط وليس أيضاً كواجبات مفروضة على عاتق الدولة، حيث جاءت نصوص القانون الأساسي في هذا الصدد مطبوعة بطابع سلبي لا ايجابي متأثرة في ذلك بما كان سائداً في ذلك الوقت من نزعة فردية غلفت الكثير من الدساتير، غزوي، محمد سليم، مرجع سابق، صفحة ٤٠، كما ينتقد الدكتور نفيس مدانات عبارة " حقوق الشعب " التي وردت كعنوان لهذا الفصل قائلاً بأن مفهوم الشعب هو مفهوم غامض ليس له حقيقة واقعية، وأن ما يوجد من الناحية الحسية هو السكان، لكن السكان ليسوا الشعب من الناحية السياسية، فالشعب لا يوجد إلا من خلال تعريف قانوني في حين أن السكان هيئة غير منظمة من الأفراد تتضمن المهاجرين والأطفال ومختلي العقل والمحكومين جزائياً والمفلسين وغيرهم، وهؤلاء ليس لهم وجود سياسي، ومفهوم الشعب يستبعد جميع هذه الفئات، وعليه فإن مفهوم الشعب لا يمكن إلا أن يقوم على التحكم، وكما أن التحكم يلازم مفهوم الشعب، فهو يلازم أيضاً الطريقة التي يدعى بها أفراده للتعبير عن إرادتهم، للمزيد أنظر مدانات، نفيس، (٢٠٠٤)، دراسات معمقة في القانون العام، الطبعة الأولى، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، الصفحتان ١٩٤ و ١٩٥.

الاجتماع بنصها على أنه " لجميع الأردنيين الحرية في الإعراب عن آرائهم ونشرها وأن يعقدوا الاجتماعات معاً وأن يؤلفوا الجمعيات ويكونوا أعضاء فيها طبقاً لأحكام القانون ".

ويلاحظ بأن هذه المادة قد جمعت بين عدة حريات عامة في آن واحد، هي حرية الرأي والتعبير وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات والاشتراك فيها، كما أوجب النص أن تتم ممارسة هذه الحقوق والحريات العامة طبقاً لأحكام القانون، الأمر الذي يعني بأنها ليست مطلقة إنما مقيدة وخاضعة لبعض القيود والضوابط القانونية لا سيما المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة.

ثانياً: حرية الاجتماع في ظل دستور عام ١٩٤٧:

صدر هذا الدستور بتاريخ ١٩٤٦/١١/٢٨ بعد إعلان المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٤٦/٠٥/٢٥ استقلال البلاد الأردنية دولة مستقلة استقلالاً تاماً ومبايعة الأمير عبد الله ملكاً عليها، وذلك عقب مناهضة الشعب للمعاهدة الجديدة التي وقعت مع بريطانيا بتاريخ ١٩٤٦/٠٣/٢٢، وقيام المجالس البلدية والفعاليات المحلية بارسال العرائض لمجلس الوزراء للمطالبة بتغيير مسمى الحكومة من إمارة إلى مملكة وأن يكون الأمير عبد الله ملكاً عليها وتغيير القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ والذي رفعها بدوره للمجلس التشريعي[(١)].

وقد تناول هذا الدستور كسابقه الحقوق والحريات العامة في الفصل الأول منه تحت عنوان " حقوق الشعب "، وما يهمنا منه هي المادة الثامنة عشرة التي تضمنت الإقرار بحرية الاجتماع بنصها على أنه " للأردنيين حق الاجتماع وتكوين الجمعيات في حدود القانون ".

ويلاحظ بأن هذه المادة قد فصلت حريتي الاجتماع وتكوين الجمعيات عن حرية الرأي والتعبير، وذلك خلافاً لنص المادة ١١ من القانون الأساسي السابق، والذي خصص لها الدستور مادة منفصلة هي المادة السابعة عشرة منه والتي جاء فيها " حرية الرأي مكفولة، ولكل انسان الإعراب عن فكره بالقول والكتابة في حدود القانون "، كما أوجب النص أن تتم ممارسة هذه حرية الاجتماع في حدود القانون، الأمر الذي يعني بأنها ليست مطلقة إنما مقيدة وخاضعة للقيود والضوابط القانونية للمحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة[(٢)].

ثالثاً: حرية الاجتماع في ظل الدستور الحالي لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته:

صدر هذا الدستور بتاريخ ١٩٥٢/٠١/٠١ في عهد الملك طلال بن عبد الله بعد أن تم توحيد الضفتين الشرقية والغربية ضمن نطاق المملكة الأردنية الهاشمية.

وقد جاء هذا الدستور بتنظيم كامل للحقوق والحريات العامة، مولياً أياها الأهمية والعناية الجديرة بها، إذ خصص لها الفصل الثاني منه تحت عنوان " حقوق الأردنيين وواجباتهم "[(٣)]،

---

(١) العضايلة، أمين سلامة، مرجع سابق، الصفحات ٤٦ – ٤٨، والحياري، عادل، مرجع سابق، الصفحات ٥٤٥ – ٥٤٧.

(٢) وقد أوضح الملك عبد الله مفهوم الحرية في رسالته التوجيهية إلى مجلس الأمة في ذلك الوقت بالقول " لا شك في أن الناس قد ولدوا أحراراً، وليس لأحد أن ينتقص من حريتهم أو يتجاوز على حقوقهم، فإن الله قد جعل لكل على كل حقاً، وكذلك فإنه لا ينبغي سوء تفسير الحرية بأن يركب كل امريء رأسه فيقول: عهد الحرية، ويتجاوز على غيره، فإن الحرية تصون الناس من الناس، حيث لا إفك ولا بهتان ولا اعتداء بل أخوة وتساو ورفق، فبهذا تكون الأمم الحرة مضيفة إلى حريتها شرف مبادئها، ساعية مسعى يرمي إلى صيانة حقها بالقانون والنظام، فالحر حرٌ ما احترم حرية غيره، ومعتدٍ متجاوز إن هو تطاول على غيره، القانون المودع في أيدي الأكفاء من الرجال هو ميزان حق يجب أن لا يميل هنا وهناك "، نقلاً عن خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، الصفحتان ١١٥ و ١١٦.

(٣) ينتقد الدكتور نفيس مدانات عبارة " حقوق الأردنيين وواجباتهم " التي وردت كعنوان لهذا الفصل قائلاً بأن الحقوق والواجبات لا تعود إلى نفس النظام القانوني، فالواجبات تعود للنظام الخلقي، في حين أن الحقوق تعود للنظام القانوني، فالقاضي أو البوليس لا يهتمان بالواجبات لأنها تعود للنظام الخلقي، كما أن الواجبات تضع شبهة على الحقوق، لأن الاتصال بينهما يحول الواجبات إلى التزامات (مثال السوفيات)، وبالتالي= =تستطيع الدولة استغلال ذلك لوضع قيود على الحقوق، فضلاً عن أنها قد أدت إلى انزلاق الواجبات إلى

وظاهر بأن هذا الدستور يختلف عن كل من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ ودستور عام ١٩٤٦ في أنه قد نص على حقوق الأردنيين وواجباتهم، وليس فقط على حقوق الشعب كما ورد فيهما، كما أضاف إلى الحقوق والحريات العامة التقليدية الواردة فيهما الحقوق والحريات العامة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لذلك جاء تنظيمه لها تنظيماً شاملاً واضحاً دقيقاً، وقرر لها الضمانات التي تكفل ممارستها، صحيح أن تنظيمها قد ورد في القانون الأساسي ودستور ١٩٤٦، ولكنه كان تنظيماً مبتسراً وهزيلاً ولا يشمل سوى الحريات التقليدية كما أسلفنا، فضلاً عن أن السلطة الفعلية كانت في ذلك الوقت بيد المعتمد البريطاني الذي مارسها بشكل مطلق ودكتاتوري، ومن ثم كان من الطبيعي أن يتجاهل الحقوق والحريات العامة، لأن الحرية لا تمارس بصفة جدية، ولا تكفل لها الحماية إلا في ظل الأنظمة الديمقراطية[1].

وقد تناول الدستور حرية الاجتماع في المادة السادسة عشرة منه، والتي كانت تنص قبل تعديل عام ٢٠١١ على ما يلي:

١. " للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون.

٢. للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور.

٣. ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها "

وقد تم تعديل هذه المادة عام ٢٠١١ لتصبح كالتالي:

١. " للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون.

٢. للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور.

٣. ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها "

ونورد على هذين النصين الملاحظات الآتية:

١. أن المشرع الدستوري قد فصل في هذا الدستور ما بين حرية الاجتماع من جهة وحرية الرأي والتعبير من جهة أخرى، إذ أفرد للأخيرة نصاً خاصاً هو نص المادة ١٥ منه، والذي أشار فيها بعد تعديل عام ٢٠١١ إلى عدة حريات هي حرية الرأي والتعبير وحرية البحث العلمي والابداع الأدبي والفني والثقافي والرياضي وحرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام.

٢. أن تعديل عام ٢٠١١ لم يتضمن أي تغيير على النص الخاص بحرية الاجتماع.

٣. أن المشرع قد جمع في نص المادة – وإن بفقرات منفصلة – ما بين حرية الاجتماع من جهة وحريات تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية من جهة أخرى، ونرى بأن السبب في ذلك يكمن بالاتباط الوثيق بينها لا سيما ما بين حرية الاجتماع وحرية انشاء احزاب سياسية وممارستها لأغراض وأهداف انشائها بصورة سليمة وتنمية الحياة السياسية في الدولة.

٤. أن المشرع الدستوري الأردني قد قصر ممارسة الحقوق والحريات العامة الواردة في النص المذكور على الأردنيين فقط، أي على الأفراد المتمتعين بالجنسية الأردنية دون سواهم من المقيمين على أرض المملكة، الأمر الذي دفع البعض إلى انتقاد هذا المسلك بالقول " إن هذا

التزامات مما أدى إلى التحول من الحرية إلى التسلط، وكذلك فإن ذكر الواجبات غير مفيد لأن هناك خلق اجتماعي مفاده أن الاعتراف بحق من الحقوق يؤدي إلى تأكيده واحترامه، أي احترام الحق قبل الغير. كما يقول بأن دستور عام ١٩٥٢ كسابقيه لم يعترف بالحقوق إلا للإنسان الأردني فقط، وبالتالي فإن هذا الاعتراف ليس له صفة العالمية، ويا حبذا لو أن هذا الفصل كان له كعنوان (حقوق الإنسان والمواطن الأردني) لكان أفضل وخصوصاً وأن الحقوق المدنية لها الصفة العالمية وموروثة في الطبيعة الإنسانية، للمزيد أنظر مدانات، نفيس، مرجع سابق، الصفحتان ١٩٣ و ١٩٥.

(١) الحياري، عادل، مرجع سابق، صفحة ٥٨٦، والكسواني، سالم، مرجع سابق، صفحة ٢٠٧، وغزوي، محمد سليم، مرجع سابق، صفحة ٦٩.

الموقف من الدستور الأردني يتعارض مع الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان والتي تقرر الحقوق والحريات الأساسية في حرية الرأي والتعبير والتجمع السلمي لكل (فرد) أو (إنسان) أو (شخص)... لذا فهناك حاجة ماسة لتعديل نصوص الدستور الأردني ذات الصلة بالحقوق والحريات الأساسية من أجل أن تعترف بحق كل إنسان مقيم على أراضي الدولة الأردنية أن تكون له الحقوق والحريات الأساسية الممنوحة للأردنيين وذلك تمشياً مع المواثيق الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان "[١].

٥. أن النص قد أوجب أن تتم ممارسة حق الاجتماع ضمن حدود القانون، الأمر الذي يعني بأنها ليست حرية مطلقة إنما هي حرية مقيدة وخاضعة لبعض القيود والضوابط القانونية التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة.

ولم يكتف المشرع الدستوري بالنصوص الخاصة بالحقوق والحريات العامة الواردة في الفصل الثاني من الدستور، إنما تجاوزها إلى وضع نص عام في تعديل عام ٢٠١١ على درجة كبير جداً من الأهمية، هدف المشرع من خلاله إلى ضمانة ممارسة هذه الحقوق والحريات العامة بصورة سليمة ومنع المس بجوهرها تحت ستار القانون، هو نص المادة ١/١٢٨، والتي قضت بأنه " لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياتها "، وتتزايد أهمية هذا النص في ظل قيام الحكومات الأردنية المتعاقبة باستخدام وسيلة القوانين الموقتة لكبح جماح الحريات العامة في المملكة واهدار جوهرها من خلال تغليف ممارستها بجملة من الشروط والمتطلبات التي تفرغها من محتواها وتجعل ممارستها بصورة سليمة أمراً شاقاً، وهو الأمر الذي لم يعد يمكنها فعله في ظل تعديل عام ٢٠١١.

ولا بد لنا من الإشارة في ختام هذا الفرع إلى أن المملكة الأردنية الهاشمية قد انضمت إلى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ وصدقت عليه بتاريخ ١٩٧٥/٠٥/٢٨، إلا أنها لم تقم بنشره في الجريدة الرسمية إلا في عددها رقم ٤٧٦٤ تاريخ ٢٠٠٦/٠٦/١٥، وبناءً عليه يعتبر هذا العهد نافذاً في المملكة بكافة ما تضمنه من حقوق وحريات عامة ومن ضمنها حرية الاجتماع.

ونشير هنا إلى أن محكمة التمييز الأردنية قد قضت في كثير من أحكامها بتفوق وأعلوية نصوص المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية على نصوص القوانين الوطنية وسموها عليها، من قبيل ما قضت به في تمييز رقم ١٩٩١/٧٦٨ تاريخ ١٩٩٢/٠٢/٠٦ من أنه "... لأن الاتفاقية الدولية هي أعلى مرتبة من القانون المحلي وأولى بالتطبيق "، وتمييز رقم ١٩٩٤/٦٧٧ تاريخ ١٩٩٤/٠٥/٢٩ والذي ورد فيه ".. إنه من المقرر أن الاتفاقيات التي تبرمها الدولة هي أعلى مرتبة من القوانين النافذة وأنها واجبة التطبيق ولو تعارضت نصوصها مع أحكام هذه القوانين "، وتمييز رقم ١٩٩٩/٥٩٩ تاريخ ١٩٩٩/١٠/١٦ والذي جاء فيه ".. إن الاتفاقيات الدولية تعلو على أحكام القوانين الداخلية ".

---

(١) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، صفحة ٩٣.

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لحرية الاجتماع في المملكة الأردنية الهاشمية

يتبدى جلياً للباحث القانوني المتتبع للقوانين المتعاقبة الصادرة في الأردن بشأن حرية الاجتماع، بأنها قد خضعت في موجبات إصدارها لجملة من الظروف والعوامل التي سوغت ذلك الإصدار، تتمثل من وجهة نظرنا فيما يلي:

١. الظروف السياسية التي خضعت لها المملكة منذ اعلان الإمارة وحتى تاريخه، من انتداب بريطاني إلى اعلان استقلال المملكة إلى وحدة الضفتين إلى ثورات مسلحة في دول الجوار إلى احتجاجات داخلية إلى احتلال الضفة الغربية من قبل إسرائيل عام ١٩٦٧... وصولاً إلى الحراكات الشعبية عام ٢٠١٠ والتي أدت إلى التعديل الدستوري لعام ٢٠١١. فكل هذه الظروف السياسية العاصفة غير المستقرة انعكست بدورها على مجمل الحقوق والحريات العامة في المملكة، وفي مقدمها بالطبع حرية الاجتماع، وبالتالي كان لزاماً على المشرع أن يقوم باصدار القوانين المنظمة لممارستها وتعديل القوانين الموجودة وفقاً لما تمليه هذه الظروف ومواكبة لها.

٢. ومما لا شك فيه بأن الظروف السياسية قد انعكست على المناخ الديمقراطي العام في المملكة فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة، والذي انعكس بدوره على التشريعات المنظمة لممارستها، ومن ضمنها حرية الاجتماع، بحيث زادت القيود التشريعية كلما قل المناخ الديمقراطي والعكس صحيح.

٣. الظروف الاقتصادية السائدة في المملكة في الأزمنة المختلفة، والتفاوت الطبقي الذي أدى إلى خروج احتجاجات شعبية منادية بالعدالة الاجتماعية، والتي أثرت على مجمل الحقوق والحريات العامة في المملكة ومن ضمنها حرية الاجتماع، الأمر الذي انعكس على القوانين المنظمة لممارستها.

٤. كيفية ممارسة الشعب لحرية الاجتماع في المملكة، ومدى تأثير هذه الممارسة على النظام العام بعناصره المختلفة، بحيث تزيد القيود كلما زادت الممارسات الخاطئة لهذه الحرية.

وتبعاً لذلك فقد صدرت عدة قوانين لتنظيم ممارسة حرية الاجتماع في المملكة نوضحها فيما يلي:

أولاً: تنظيم حرية الاجتماع في ظل قانون عام ١٩٣٣:

حرص المشرع الأردني منذ عهد الإمارة على تنظيم ممارسة حرية الاجتماع إعمالاً للنص الدستوري الوارد في المادة ١١ من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، وأصدر أول قانون للاجتماعات العامة في الأردن، هو قانون الاجتماعات العامة المؤقت لسنة ١٩٣٣، والذي وافق عليه الأمير عبد الله بعد الإطلاع على قرار المجلس التنفيذي (مجلس الوزراء) تاريخ ١٩٣٣/٠٩/٠٤. وقد احتوى هذا القانون عشر مواد تضمنت بيان مفهوم الاجتماع العام والقيود المفروضة على ممارسته وسلطات الضبط الإداري تجاهه والعقوبات المفروضة على مخالفة أحكامه.

نبرز من خلال النقاط التالية أهم ملامح تنظيم حرية الاجتماع في هذا القانون، وملاحظاتنا عليها:

١- أن المشرع قد أخذ بمعيار الغاية أو الهدف من عقد الاجتماع للتفرقة ما بين الاجتماع العام من جهة والاجتماع الخاص من جهة أخرى، وهذا ظاهر من خلال عبارة " للبحث في أمور عامة " الواردة في التعريف، إذ عرف المشرع في المادة الثانية من القانون الاجتماع العام بأنه " كل اجتماع دعا إليه أشخاص للبحث في أمور عامة ". ولم يكتف المشرع بذلك بل تعداه إلى تخويل الحكومة – في المادة ذاتها – اعتبار أي اجتماع مهما كان نوعه اجتماعاً عاماً وتطبيق أحكام هذا القانون عليه متى قنعت بأن الغاية من عقده سياسية، بنصه على أنه " يجوز للحكومة أن تعتبر أي اجتماع مهما كان نوعه اجتماعاً عاماً بالمعنى المقصود من هذا القانون إذا قنعت أن الغاية منه سياسية ".

وظاهر بأن هذا التعريف بالعمومية الشديدة، إذ أن مصطلح " أمور عامة " واسع جداً وفضفاض للغاية، وبالتالي تعتبر كافة الاجتماعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تناقش أموراً عامة اجتماعات عامة خاضعة لأحكام هذا القانون، شريطة توافر كافة عناصر وشروط الاجتماع العام الأخرى المستقر عليها، فضلاً عن العبارة الخطيرة المضافة والتي أطلقت يد الحكومة في اعتبار أي اجتماع ترى وفقاً لمطلق تقديرها واقتناعها الشخصي بأن الغاية منه سياسية ضمن مفهوم الاجتماع العام الخاضع لأحكام هذا القانون.

٢- أن المتطلبات والشروط والاجراءات التي نص عليها هذا القانون لعقد اجتماع عام تتسم بالصعوبة والتعقيد، وتقييد ممارسة حرية الاجتماع العام بشكل كبير والحد منها، فضلاً عن أنها تتطلب وقتاً طويلاً لاتمامها، إذ تطلب القانون حصول منظمي الاجتماع على ترخيص بعقده من المجلس التنفيذي (مادة ٣)، بعد استكمال عدة اجراءات سابقة هي تقديم طلب بعقد الاجتماع العام إلى المتصرف موقع من قبل خمسة أشخاص على الأقل من ذوي المكانة !! ويبينون فيه محل عقد الاجتماع المقترح وتاريخه باليوم والساعة والغرض من عقده، وكذلك تعهد منهم يفيد بمسؤوليتهم عن المحافظة على الأمن والنظام في الاجتماع وحصر البحث في الغرض المبين في الطلب ومنع كل قول أو عمل مثير للفتنة أو مناف للآداب (مادة ٤)، ويتوجب على المتصرف احالة الطلب إلى قائد المنطقة لابداء ملاحظاته عليه ومن ثم تقديمه مع ملاحظاته إلى رئيس الوزراء ليعرضه على المجلس التنفيذي (مادة ٥)، والذي ينظر بدوره في الطلب بعد أن يسمع رأي قائد الجيش العربي ويقرر المجلس الترخيص بعقد الاجتماع وفقاً للشروط التي قد يرى من المناسب وضعها – أي أن القانون منحه صلاحية مطلقة بفرض الشروط التي يراها مناسبة إمعاناً منه في إهدار حرية الاجتماع – أو رفض منح الترخيص بعقد الاجتماع دون أي إلزام بيان أسباب هذا الرفض ويحيل القرار إلى المتصرف لإبلاغه لمقدمي الطلب (مادة ٦)، الأمر الذي يجعل عقد اجتماع عام أمراً بعيد المنال في الحقيقة والواقع.

وقد عاقب المشرع في المادة ٩ كل من ينظم اجتماع عام ويعقده دون ترخيص بالغرامة ٢٠ جنيهاً فلسطينياً أو السجن مدة شهرين، بينما عاقب فيها من يحضر هذا الاجتماع غير المرخص أو يشترك فيه بغرامة لا تتجاوز ١٠ جنيهات فلسطينية.

٣- أوجب القانون في المادة ٧ منه على قائد المنطقة سواء شخصياً أو بتعيين ضابط يقوم مقامه حضور الاجتماع، كما أوجب فيها أيضاً على المتصرف أن يوفد موظفاً ينوب عنه في حضور الاجتماع.

٤- منح المشرع في المادة ٨ من القانون قائد المنطقة أو من يقوم مقامه اختصاص فض الاجتماع العام وحله، وذلك إذا حدث في الاجتماع ما يخل بالأمن والنظام أو بحث موضوعات خارج الغرض المحدد في طلب الترخيص وأعطي التصريح به، أو قيل أو عمل شيء مثير للفتنه أو مناف للآداب أو لم يراع أي شرط كان وضعه المجلس التنفيذي عندما منح الترخيص، فعندها على القائد أو من يقوم مقامه أن يأمر بحل الاجتماع ويجوز له استعمال القوة عند الضرورة، ويكون موقعو طلب الترخيص والأشخاص الذين أدى سلوكهم إلى فض الاجتماع عرضة للمسائلة القانونية ومعاقبتهم بالغرامة ١٠ جنيهات فلسطينية أو الحبس مدة شهر واحد.

٥- نخلص مما تقدم بيانه إلى حقيقة لا مراء فيها تتمثل في أن هذا القانون قد تضمن كافة ما يمكن أن يتم النص عليه من أجل تكبيل حرية الاجتماع بسلاسل قانونية واسعة فضفاضة حمالة أوجه، ومنح المجلس التنفيذي – الخاضع لسلطة المعتمد البريطاني آنذاك – صلاحيات مطلقة دون تسبيب بشأنها بحيث يحق له القبول أو الرفض بصورة مطلقة دون بيان الأسباب وليس ذلك فحسب بل إنه حتى في حالة القبول يحق له تقييدها وتكبيلها بالشروط والمتطلبات التي يراها مناسبة، وكل ذلك أدى إلى تفريغ هذه الحرية من مضمونها وقمع ممارستها على الوجه السليم بشكل أدى في النهاية إلى إهدارها.

ثانياً: تنظيم حرية الاجتماع في ظل قانون عام ١٩٥٣:

صدر قانون الاجتماعات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٣ بعد صدور الدستور الأردني لعام ١٩٥٢، أي بعد استقلال المملكة وانتهاء الانتداب البريطاني، وقد صدر هذا القانون إعمالاً لنص المادة ١٦ من الدستور التي أقرت حرية الاجتماع كما أسلفنا. وقد جاء هذا القانون أفضل بكثير جداً من القانون السابق لعام ١٩٣٣، الأمر الذي يبين بوضوح مدى تأثر الحقوق والحريات العامة بالمناخ السياسي والظروف السائدة في الدولة بحيث قُمعت أثناء الانتداب وفسح لها المجال رحباً بعد الاستقلال، واحتوى هذا القانون على عشر مواد أيضاً تضمنت بيان مفهوم الاجتماع العام والقيود المفروضة على ممارسته وسلطات الضبط الإداري تجاهه والعقوبات المفروضة على مخالفة أحكامه.
ونبين من خلال النقاط الآتية أهم ملامح تنظيم حرية الاجتماع في هذا القانون، وملاحظاتنا عليها:

١- أن المشرع قد أخذ بمعيار الغاية أو الهدف من عقد الاجتماع للتفرقة ما بين الاجتماع العام والاجتماع الخاص، وهذا ظاهر من خلال عبارة " للبحث في أمور سياسية " الواردة في التعريف، إذ عرف المشرع في المادة الثانية من القانون الاجتماع العام بأنه " كل اجتماع دعا إليه أشخاص للبحث في أمور سياسية ".

ومن الواضح بأن المشرع الأردني قد قصر في هذا التعريف الاجتماع العام على الاجتماعات العامة التي يكون الهدف من عقدها مناقشة أمور أو موضوعات سياسية فقط دون غيرها من الأمور والموضوعات، وبالتالي لا يعتبر اجتماع مجموعة من الأفراد للبحث في مصالح مهنية أو اجتماعية أو اقتصادية أو غيرها اجتماعاً عاماً.

ومما لا ريب فيه بأن عبارة " أمور سياسية " تثير اشكاليات عديدة، إذ يختلف تفسيرها من فرد إلى آخر ومن مكان إلى آخر ومن زمان إلى آخر، ذلك أنه قد يأخذ البعض في زمان معين ومكان معين بتفسير موسع لهذه العبارة من أجل ادخال الأمور الاقتصادية والاجتماعية ضمن مفهومها، في حين يتم العكس من قبل آخرين يتمسكوا بالمفهوم الضيق لهذه العبارة، كما قد يستغل البعض هذه العبارة للتضيق على ممارسة حرية الاجتماع والحد منها، وذلك من خلال تفسيرها تفسيراً شاذاً يرمون من خلاله إلى منع الاجتماعات الخاصة التي يتم الإشارة فيها إلى أمور سياسية، وبالتالي الزعم بأن أي اجتماع بين شخصين في منزل أحدهما لمناقشة أمور سياسية يعتبر اجتماعاً عاماً خاضعاً لأحكام القانون، وذلك على الرغم من أنه تفسير غير مقبول كونه يخالف أسس حرية الاجتماع ويعد انتهاكاً لحرمة الحياة الخاصة وحرمة المسكن.

٢- أن المتطلبات والاجراءات التي نص عليها هذا القانون لعقد اجتماع عام تتسم بالسهولة واليسر وتساعد في ممارسة المواطنين لحرية الاجتماع بصورة سليمة، إذا ما تمت مقارنته بالقانون السابق التي اتسمت شروطه بالصعوبة والتعقيد وتقييد ممارسة حرية الاجتماع العام بشكل كبير والحد منها.

إذ يتبين لنا من خلال استعراض نصوص القانون بأنه لم يشترط حصول منظمي الاجتماع على موافقة مسبقة من السلطات لعقد الاجتماع العام، وإنما اكتفى بإلزامهم بإشعار المتصرف، حيث أوجب في المادتين ٣ و ٤ منه على منظمي الاجتماع العام تقديم إشعار بذلك قبل ٤٨ ساعة من موعد عقده، ويجب أن يتم تقديم الإشعار إلى المتصرف وأن يتم توقيعه من قبل خمسة من الأشخاص المعروفين !! على الأقل، يبينون فيه محل عقد الاجتماع واليوم والساعة اللذان سيتم فيهما عقده فضلاً عن بيان الغرض من عقد الاجتماع.

وقد عاقب المشرع في المادة ٧ كل من ينظم اجتماع عام ويعقده قبل تقديم الإشعار بالغرامة التي لا تتجاوز ٢٠ ديناراً أو الحبس مدة لا تتجاوز شهرين.

وبذلك يتضح لنا بأن القانون لم يمنح سلطات الضبط الإداري أي اختصاص بالموافقة على عقد الاجتماع العام من عدمه ولم يستلزم مثل هذا الموافقة، وبالتالي لا تملك هذه السلطات حظر عقد الاجتماع العام المقدم إشعار بشأنه.

٣- اعتبر المشرع في المادة ٨ من القانون أي اجتماع عام يتم عقده دون الالتزام بأحكامه اجتماعاً غير مشروع يحق للمتصرف أو قائد المنطقة فضه وتفريقه بالقوة، مع تطبيق أحكام القوانين المعمول بها على عاقدي الاجتماع.

٤- أوجب القانون في المادة ٥ منه على قائد المنطقة سواء شخصياً أو بتعيين ضابط يقوم مقامه حضور الاجتماع، كما أوجب فيها أيضاً على المتصرف أن يوفد موظفاً ينوب عنه في حضور الاجتماع، وظاهر بأن الهدف من هذا الحضور هو مراقبة ما يدور في الاجتماع والمحافظة على النظام العام فيه.

٥- منح المشرع في المادة ٦ من القانون قائد المنطقة أو من يقوم مقامه اختصاص فض الاجتماع العام وحله، وذلك إذا حدث في الاجتماع ما يخل بالأمن والنظام أو بحث موضوعات خارج الغرض المحدد في الإشعار، أو قيل أو عمل شيء مثير للفتنه أو مناف للآداب، فعندها على القائد أو من يقوم مقامه أن يأمر بحل الاجتماع ويجوز له استعمال القوة عند الضرورة، ويكون الأشخاص الذين أدى سلوكهم إلى حل الاجتماع عرضة للمسائلة القانونية ومعاقبتهم بغرامة لا تتجاوز ١٠ دنانير أو الحبس مدة لا تتجاوز شهراً واحداً.

ثالثاً: تنظيم حرية الاجتماع في ظل قانون عام ٢٠٠١:

صدر قانون الاجتماعات العامة المؤقت رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠١ بتاريخ ٢٠٠١/٠٨/٢٢، ليحل محل قانون الاجتماعات العامة لعام ١٩٥٣، وللأسف جاء هذا القانون أسوأ من سابقه، لا سيما في إعادته لقيد الترخيص المسبق الذي كان معمولاً به في قانون عام ١٩٣٣، وعموماً فقد احتوى هذا القانون على ثلاثة عشرة مادة تضمنت بيان مفهوم الاجتماع العام والقيود المفروضة على ممارسته وسلطات الضبط الإداري تجاهه والعقوبات المفروضة على مخالفة أحكامه، وأصدر وزير الداخلية استناداً إليه تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة ٢٠٠١.

ونبين فيما يلي أهم ملامح تنظيم حرية الاجتماع في هذا القانون والتعليمات، وملاحظاتنا عليها:

١- أن المشرع قد أخذ بمعيار الغاية أو الهدف من عقد الاجتماع للتفرقة ما بين الاجتماع العام والاجتماع الخاص، ويتجلى ذلك من خلال عبارة " لبحث أمر ذي طابع عام " الواردة في التعريف، إذ عرف المشرع في المادة الثانية من القانون الاجتماع العام بأنه " الاجتماع الذي يتم عقده لبحث أمر ذي طابع عام ".

ويتسم هذا التعريف بالغموض والعمومية الشديدة، إذ أن مصطلح " ذي طابع عام " واسع جداً وفضفاض للغاية، وبالتالي تعتبر كافة الاجتماعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تناقش أموراً ذات طابع عام اجتماعات عامة خاضعة لأحكام هذا القانون، بل إنه قد يدخل بعض الاجتماعات الخاصة ضمن إطاره متى ناقشت أموراً ذات طابع عام، ولكننا نرى بأنه يتوجب تفسير هذه العبارة الواسعة تفسيراً ضيقاً بحيث يتم قصرها على تلك الاجتماعات التي تتوافر فيها كافة عناصر وشروط الاجتماعات العامة الموضحة في الفصل السابق دون غيرها.

٢- أن المتطلبات والشروط والاجراءات التي نص عليها هذا القانون لعقد اجتماع عام تتسم بالصعوبة والتعقيد، إذا ما تمت مقارنته بالقانون السابق لعام ١٩٥٣ التي اتسمت متطلباته بالسهولة واليسر، ويعد ذلك عوداً غير محمود البتة لما كان عليه الوضع إبان قانون عام ١٩٣٣.

حيث يتضح لنا من خلال استعراض نصوص القانون بأنه قد اشترط حصول منظمي الاجتماع على موافقة مسبقة من السلطات لعقد الاجتماع العام، خلافاً للقانون السابق الذي اكتفى بإلزامهم بإشعار المتصرف، حيث حظر في المادة ٣/أ منه، وعلى الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، عقد أي اجتماع عام إلا بعد تقديم طلب بذلك إلى الحاكم الإداري المختص – والذي أوضحه في المادة الثانية من القانون بأنه المحافظ أو المتصرف أو مدير القضاء – والحصول

على موافقة خطية مسبقة منه، ولم يكتفي بذلك بل اعتبر في المادة ذاتها قرار الحاكم الإداري بهذا الصدد نهائياً، وهو أمر منتقد بشدة ويهدم حرية الاجتماع من أساسها ويجعلها خاضعة بصورة كاملة لمطلق تقدير الحاكم الإداري.

٣- لقد حاول المشرع التقليل من غلواء هذا النص في الفقرة (ب) من المادة ذاتها والذي منح من خلالها لوزير الداخلية إصدار تعليمات باستثناء أنواع محددة من الاجتماعات والتجمعات من شرط الموافقة المسبقة على عقدها نظراً لأن طبيعتها تستدعي ذلك، وفعلاً أصدر الوزير التعليمات المشار إليها أعلاه لعام ٢٠٠١، والذي استثنى بموجب المادة الثانية منها من شرط الموافقة المسبقة الاجتماعات والتجمعات التالية:

أ- الاجتماعات التي تعقدها الجمعيات الخيرية والتطوعية في مقارها وكذلك الهيئات العمومية للشركات وغرف التجارة والصناعة والبلديات والنوادي شريطة أن تكون ذات علاقة بتحقيق غاياتها وطبقاً للتشريعات المنظمة لأعمالها. وبالتالي إذا كانت اجتماعات خارجة عن تحقيق غاياتها فتخضع لشرط الترخيص المسبق.

ب-الاجتماعات المهنية التي تعقدها النقابات والتجمعات المهنية وفقاً للتشريعات المنظمة لأعمالها. أي أن الاجتماعات التي تعقدها النقابات لأغراض خارج المهنة تخضع لقيد الترخيص المسبق.

ج- الاجتماعات والتجمعات لغايات الاحتفالات بالمناسبات الوطنية والدينية المنظمة من قبل لجان الاحتفالات في الوزارات والمحافظات على أن يتم إعلام وزارة الداخلية قبل قيامها بأسبوع على الأقل. أي أنها خاضعة لشرط الإخطار أو الإشعار المسبق.

د- الاجتماعات والتجمعات التي تعقد في حدود حرم الجامعات ولا يشمل ذلك الساحات الواقعة خارج أسوار الجامعات. وبالتالي فإن الاجتماعات التي يتم عقدها في هذه الساحات تخضع لشرط الترخيص المسبق.

ه- الندوات والبرامج التي تعقدها المؤسسات الاعلامية الرسمية خارج مواقعها شريطة موافقة وزير الإعلام. أي أن الندوات والبرامج التي تعقدها المؤسسات الاعلامية الخاصة تخضع لشرط الترخيص المسبق، وليس ذلك فحسب بل إن الرسمية أيضاً تخضع للترخيص ذاته إذا لم تحصل على موافقة وزير الإعلام.

و- الاجتماعات والتجمعات التي تعقدها الأحزاب المرخصة قانوناً داخل مقارها في حدود الشروط المنصوص عليها في قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٢.

ز- الاجتماعات والندوات ذات الصبغة الأكاديمية سواء قامت بها مؤسسات رسمية أو خاصة.

ح- الاجتماعات المتعلقة بالأفراح والأتراح وكذلك الاجتماعات التي تعقدها الروابط والتجمعات العائلية ذات الصبغة الاجتماعية. أي أن اجتماعات الروابط والتجمعات العائلية إذا لم تكن ذات صبغة اجتماعية فتخضع لقيد الترخيص المسبق.

٤- فيما يتعلق بإجراءات الترخيص، فقد أوجبت المادة ٤ من القانون أن يتم تقديم الطلب قبل الموعد المحدد لعقد الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل، وأن يتضمن أسماء مقدميه وعناوينهم وتواقيعهم والغاية من عقد الاجتماع ومكان وزمان عقده، في حين أوجبت المادة ٥/أ منه على الحاكم الإداري أن يبت في الطلب بالموافقة أو الرفض خلال أربع وعشرين ساعة على الأقل قبل الموعد المعين لعقد الاجتماع، وبذلك يتبين لنا بأن القانون قد منح سلطات الضبط الإداري اختصاص الموافقة على عقد الاجتماع العام من عدمه، الأمر الذي يعني بأن هذه السلطات تملك حظر عقد الاجتماع العام في حالة رفض منحه الترخيص المسبق خلافاً لقانون عام ١٩٥٣ الذي لم يمنحها مثل هذا الحق واكتفى بالإشعار المسبق فقط.

يضاف إلى ذلك أن هذا القانون كالقانونين السابقين قد أغفل بيان حدود وضوابط المكان والزمان، فمن حيث المكان أغفل بيان الأماكن التي لا يجوز فيها عقد اجتماعات عامة كالطرق والميادين العامة وأماكن العبادة مثلاً، وذلك حفاظاً على حرية المرور في الأولى وضماناً لعدم الخلط بين الدين والسياسة في الثانية، ومن حيث الزمان أغفل وضع ضوابط لزمان عقد الاجتماع كالنص مثلاً على عدم جواز عقده قبل الساعة الثامنة صباحاً واستمراره إلى ما بعد الساعة الثانية عشرة ليلاً حفاظاً على عنصر مهم من عناصر النظام العام وهو السكينة العامة وضماناً للهدوء والسكينة في مكان عقد الاجتماع وعدم اقلاق راحة المقيمين بجواره.

٥- أوجبت الفقرة (ب) من المادة ٥ على من صدرت إليهم الموافقة على عقد الاجتماع وعلى المشتركين فيه التقيد بالتعليمات الصادرة عن وزير الداخلية بهذا الخصوص وذلك تحت طائلة المسؤولية القانونية. وقد وردت هذه التعليمات في المادة الثالثة من تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة ٢٠٠١، نجملها فيما يلي:

أ- يتوجب على طالبي عقد الاجتماع في غير الحالات المستثناة الوارد في المادة الثانية من التعليمات التقدم بطلب للحاكم الإداري قبل ٣ أيام من موعد عقد الاجتماع.

ب-يجب على طالبي الاجتماع والمشاركين فيه التقيد بالزمان والمكان الذي تضمنته موافقة الحاكم الإداري المسبقة.

ج-لا يجوز لطالبي عقد الاجتماع القيام توجيه أي دعوة أو القيام بأي اعلان أو دعاية أو عقد الاجتماع قبل الحصول على موافقة الحاكم الإداري.

د- يتوجب على منظمي الاجتماع المرخص به من قبل الحاكم الإداري والمشاركين فيه عدم استخدام أي شعارات أو عبارات أو هتافات أو رسومات أو صور تمس سيادة الدولة والوحدة الوطنية والأمن والنظام العام (وكلها عبارات واسعة فضفاضة حمالة أوجه)، وعدم حمل الأسلحة والأدوات الحادة أو أي أداة تساعد على ارتكاب جريمة أو الإخلال بأمن الاجتماع، وعدم التعرض للمنشآت والأملاك العامة والخاصة، والتعاون مع الجهات الأمنية لمنع تسلل أصحاب السوابق أو معتادي الجرائم أو أشخاص وجماعات غير معنيين بالاجتماع.

ه- على طالبي عقد الاجتماع منع أي إخلال بالأمن والنظام داخل أماكن الاجتماعات تحت طائلة المسؤولية القانونية.

٦- يتوجب على الحاكم الإداري وفقاً للمادة ٦ من القانون أن يتخذ أثناء انعقاد الاجتماع جميع التدابير والإجراءات الأمنية الضرورية للمحافظة على الأمن والنظام وحماية الأموال العامة والخاصة، ويجوز له تكليف الأجهزة المرتبطة به أو قوات الأمن العام بالقيام بهذه المهام.

٧- منح المشرع في المادة ٧ من القانون الحاكم الإداري اختصاص فض الاجتماع، وذلك إذا خرج الاجتماع عن الغايات المحددة له، فعندها يجوز للحاكم الإداري أن يأمر بفض الاجتماع ويجوز له استعمال القوة في ذلك. وهذا النص منتقد من نواح عديدة، فأولاً منح الحاكم الإداري حق الفض إذا خرج الاجتماع عن الغايات المحددة له، فما هي هذه الغايات ومن الذي يحددها وهل تعتبر مناقشة موضوعات متفرعة عن الموضوع الأصلي خروجاً !!، وثانياً من هي الجهة التي تحدد بأن الاجتماع قد خرج عن غاياته، يظهر من النص بأنها الحاكم الإداري وهذا أمر خطير جداً لأنه يخضع لمطلق تقديره دون رقابة عليه ويجعله في الوقت ذاته خصماً وحكماً، وأخيراً منحته المادة حق استعمال القوة في الفض دون أن تكلف نفسها عناء اشتراط استعماله للقوة في حالة الضرورة فقط، وليس ذلك فقط بل جعلت استعمال القوة عاماً دون أن تقيده بالقوة الضرورية للفض فقط.

٨- عرضت المادة ٨ من القانون لموضوع مسؤولية طالبي عقد الاجتماع المرخص له في حال وقوع إخلال بالأمن العام أو النظام العام في الاجتماع أو حصل إضرار بالغير أو بالأموال العامة أو الخاصة، فعندها يسأل طالبي عقد الاجتماع قانوناً ويعتبرون مسؤولين بالتكافل والتضامن بالتعويض عن هذه الأضرار.

٩- اعتبر المشرع في المادة ٥/ج من القانون أي اجتماع يتم عقده دون الالتزام بأحكامه عملاً غير مشروع، وعاقب في المادة ١٠ كل من يخالف أحكامه بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تتجاوز ستة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تتجاوز ثلاثة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين.

١٠- نرى مما سبق عرضه، بأننا في الحقيقة أمام قانون يقيد من حرية الاجتماع ويحد من ممارستها عن طريق اخضاعها لشروط ومتطلبات قاسية وبالمقابل تيسير سبل فض الاجتماع، أكثر بكثير من كوننا أمام قانون ينظم ممارسة هذه الحرية المقدسة(١).

رابعاً: تنظيم حرية الاجتماع في ظل القانون الحالي لعام ٢٠٠٤ وتعديلاته:

صدر قانون الاجتماعات العامة رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ٢٠٠٤/٠٣/٠٢ ولا يزال سارياً إلى الآن، ويتكون من ١٣ مادة، وقد تم تعديله مرتين الأولى عام ٢٠٠٨ بموجب قانون الاجتماعات العامة المعدل لسنة ٢٠٠٨ تاريخ ٢٠٠٨/٠٧/٠٧، والثانية عام ٢٠١١ بموجب القانون المعدل لقانون الاجتماعات العامة رقم ٥ لسنة ٢٠١١ تاريخ ٢٠١١/٠٣/٣٠، وقد هدف هذان التعديلان إلى منح مزيد من الحرية في ممارسة حرية الاجتماع وتخفيف القيود الواردة على ممارستها والحد منها.

كما أصدر وزير الداخلية استناداً إلى هذا القانون تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والمسيرات لسنة ٢٠٠٤، ومن ثم أصدر تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والمسيرات لسنة ٢٠١١ التي حلت محل التعليمات الأولى.

وبناءً عليه، فسوف نستعرض تنظيم المشرع الأردني لحرية الاجتماع في هذا القانون وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبه، هادفين من وراء ذلك إلى إبراز التطور الذي حدث بشأنها فيها، وذلك من خلال النقاط التالية:

١- **تعريف الاجتماع العام:** عرف هذا القانون الاجتماع العام في المادة الثانية من نصه الأصلي الذي صدر به القانون قبل التعديل بما يلي " الاجتماع العام: الاجتماع الذي يتم عقده لبحث أمر ذي طابع عام ".

ويلاحظ بأن هذا التعريف هو التعريف ذاته الذي ورد في المادة الثانية من قانون الاجتماعات العامة المؤقت رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠١، وبالتالي فإنه يخضع للانتقادات ذاتها التي أوردناها عليه، لا سيما اتصافه بالعمومية الشديدة، إذ أن مصطلح " ذي طابع عام " واسع جداً وفضفاض للغاية، وبالتالي تعتبر كافة الاجتماعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تناقش أموراً ذات طابع عام اجتماعات عامة خاضعة لأحكام هذا القانون، شريطة توافر كافة عناصر وشروط الاجتماع العام الأخرى المستقر عليها.

وقد خضع هذا التعريف إلى التعديل بموجب القانون رقم ٤٠ لسنة ٢٠٠٨، والذي عرف في المادة الثانية منه الاجتماع العام بالقول " الاجتماع العام: الاجتماع الذي يتم عقده لبحث أمر ذي علاقة بالسياسة العامة للدولة".

ويلاحظ بأن هذا التعريف قد جاء مطلقاً من حيث نطاقه وأشخاصه ومكان وزمان انعقاد الاجتماع العام، بحيث أضحى أي تجمع يحضره عدد غير محدد من الأفراد شريطة أن يكون الغرض منه مناقشة أي أمر يتعلق بالسياسة العامة للدولة اجتماعاً عاماً خاضعاً لأحكامه، إذ اهتم

---

(١) ويعلق الدكتور مالك خريسات على هذا القانون بالقول " إن هذا القانون هو وليد ظروف سياسية وأمنية مرت بها المنطقة بشكل عام والساحة الأردنية بشكل خاص، ولا سيما صدور هذا القانون من السلطة التنفيذية لغياب مجلس الأمة، الأمر الذي أدى إلى تقييد حرية الاجتماعات العامة في نظر الساسة ورجال القانون، ويعتبرون ذلك خرقاً للدستور، لأن السلطة التنفيذية في الأردن توسعت في إصدار القوانين المؤقتة، الأمر الذي وصل إلى حد اغتصاب السلطة التشريعية في بعض الأحيان، وإلى تكديس العديد من تلك القوانين أمام البرلمان، ومرور سنين عديدة على بعضها رغم مساسها بحقوق وحريات الأفراد "، أنظر خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ١٣٨.

المشرع الأردني بالغاية والهدف والغرض من الاجتماع وركز عليها قبل اهتمامه وتركيزه على أي أمر آخر، وبذلك يكون المشرع قد اعتد بمعيار الغاية أو الهدف من عقد الاجتماع للتفرقة ما بين الاجتماع العام والاجتماع الخاص، ويتجلى ذلك من خلال عبارة " لبحث أمر ذي علاقة بالسياسة العامة للدولة " الواردة في التعريف.

ولكننا نرى بأن هذا التعريف لا يمكن أن يؤدي البتة إلى اعتبار أي اجتماع لشخصين أو أكثر في أي مكان لمناقشة أمور تتعلق بالسياسة العامة للدولة اجتماعاً عاماً، إذ يتوجب، لكي يعتبر الاجتماع عاماً، توافر جميع العناصر والشروط المستقرة والمتفق عليها، وعدم الاكتفاء بظاهر النص لإطلاق يد السلطات الإدارية تجاه ممارسة الأفراد لحرية الاجتماع.

يضاف إلى ما تقدم أن عبارة " السياسة العامة للدولة " تثير اشكالات عديدة، وتدخلنا في متاهات لا تنتهي، كونها عبارة واسعة فضفاضة حمالة أوجه يفسرها كل شخص كيفما يريد وبما يحقق هدفه من التفسير، إذ قد يدخل البعض – وبحق وفق رأينا – الأمور الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ضمن مفهوم السياسة العامة للدولة فضلاً عن الأمور السياسية، بينما قد يخرجها البعض الآخر منها، كما أن مفهوم السياسة العامة للدولة هو مفهوم نسبي متغير يفتقر إلى وصف الثبات والديمومة، إذ يختلف باختلاف المكان والزمان ومستوى التعليم والثقافة السائدة في المجتمع، وبالتالي فما قد يتم اعتباره ضمن مفهوم السياسة العامة للدولة في مكان معين أو زمان معين أو لدى فرد معين قد لا يعتبر كذلك في زمان آخر أو مكان آخر أو لدى فرد آخر، الأمر الذي يدخلنا في اشكالات نحن في غنى عنها.

لما تقدم فإننا نرى ضرورة تعديل هذا التعريف الواسع غير المنضبط المشار إليه، ووضع تعريف أكثر دقة للاجتماع العام، وبيان الفرق فيما بينه وبين الاجتماع الخاص بصورة واضحة محددة منعاً لأي لبس أو تأويل بهذا الصدد، وتلافياً لإستغلال الإدارة لهذا النص من أجل إخضاع اجتماعات خاصة بطبيعتها إلى أحكام هذا القانون.

٢- **الفئات المستثناة من تطبيق أحكام هذا القانون:** كانت الفقرة (ب) من المادة الثالثة من القانون الأصلي تمنح وزير الداخلية استثناء أنواع محددة من الاجتماعات والتجمعات من تطبيق أحكامه وذلك بموجب تعليمات يصدرها لهذه الغاية، وبموجب هذا النص أصدر وزير الداخلية تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة ٢٠٠٤، والتي قضت المادة الثانية منها باستثناء بعض الاجتماعات والتجمعات من تطبيق أحكامه وفقاً للشروط والضوابط الواردة فيها[(١)].

---

(١) نورد فيما يلي نص المادة المشار إليها وتعليقنا على ما ورد فيها، علماً بأنه قد تم الغاء ما يتعارض منها والقانون المعدل لعام ٢٠٠٨ ومن ثم الغاؤها نهائياً بموجب تعليمات عام ٢٠١١:

لأن طبيعتها لا تستدعي ذلك، يستثنى من شرط الموافقة المسبقة من الحاكم الإداري على عقدها، الاجتماعات والتجمعات التالية:

أ- اجتماعات الهيئات العامة ومجالس إدارة (الجمعيات الخيرية والتطوعية، الشركات، غرف التجارة والصناعة، البلديات، النوادي) شريطة أن تتعلق هذه الاجتماعات والتجمعات بتحقيق غاياتها ووفقاً للتشريعات المنظمة لأعمالها. وبالتالي إذا كانت اجتماعاتها خارجة عن تحقيق غاياتها فتخضع لشرط الترخيص المسبق.=

=ب- الاجتماعات والتجمعات المهنية التي تعقدها النقابات والتجمعات المهنية وفقاً للتشريعات المنظمة لأعمالها. أي أن الاجتماعات التي تعقدها النقابات المهنية لأغراض خارج المهنة تخضع لقيد الترخيص المسبق.

ج- اجتماعات وتجمعات الأحزاب السياسية المرخصة قانوناً داخل مقارها في حدود الشروط المنصوص عليها في قانون الأحزاب السياسية الساري المفعول.

د- الندوات والبرامج الاعلامية التي تعقدها المؤسسات الاعلامية الرسمية خارج مقارها ومواقعها شريطة موافقة الجهة الرسمية ذات العلاقة. أي أن الندوات والبرامج التي تعقدها المؤسسات الاعلامية الخاصة تخضع لشرط الترخيص المسبق، وليس ذلك فحسب بل إن الرسمية أيضاً تخضع للترخيص ذاته إذا لم تحصل على موافقة الجهة الرسمية ذات العلاقة.

هـ- الاجتماعات والتجمعات داخل حرم الجامعات ولا يشمل ذلك الساحات الواقعة خارج أسوار الجامعات. وبالتالي فإن الاجتماعات التي يتم عقدها في هذه الساحات تخضع لشرط الترخيص المسبق.

وقد تم إلغاء النص المشار إليه بموجب القانون المعدل لعام ٢٠٠٨، وتعديل المادة ٣ برمتها لتصبح كما يلي:

" أ- للأردنيين حق عقد الاجتماعات العامة أو تنظيم المسيرات وفق الأحكام المحددة في المادتين ٤ و ٥ من هذا القانون، وتستثنى الاجتماعات التالية من تلك الأحكام:

١. اجتماعات الهيئات العامة للجمعيات الخيرية والتطوعية والشركات وغرف التجارة والصناعة والبلديات والنوادي شريطة أن تكون هذه الاجتماعات مرتبطة بتحقيق غاياتها ووفقاً للتشريعات الناظمة لأعمالها وأنشطتها. [أي أنه إذا كانت اجتماعاتها خارجة عن نطاق تحقيق أغراضها وغاياتها فتخضع للأحكام المحددة في المادتين ٤ و٥ من القانون].

٢. الاجتماعات المهنية التي تعقدها النقابات المهنية شريطة أن تكون هذه الاجتماعات مرتبطة بتحقيق غاياتها ووفقاً للتشريعات الناظمة لأعمالها وأنشطتها. [وبالتالي فإن الاجتماعات التي تعقدها النقابات المهنية لأغراض خارجة عن نطاق تحقيق غاياتها فتخضع للأحكام المحددة في المادتين ٤ و ٥ من القانون].

٣. اجتماعات الأحزاب السياسية المرخصة قانوناً داخل مقارها في حدود الشروط المنصوص عليها في قانون الأحزاب السياسية الساري المفعول. [ومن ثم فإن الاجتماعات التي تعقدها الأحزاب السياسية خارج مقارها تخضع للأحكام المحددة في المادتين ٤ و ٥ من القانون].

٤. الندوات والبرامج الاعلامية التي تعقدها المؤسسات الاعلامية الرسمية. [أي أن الندوات والبرامج التي تعقدها المؤسسات الاعلامية الخاصة تخضع للأحكام المحددة في المادتين ٤ و ٥ من القانون].

٥. الاجتماعات داخل أسوار الجامعات. [وبالتالي فإن الاجتماعات التي يتم عقدها خارج أسوار الجامعات – كأن تتم في الساحات الواقعة خارج هذه الأسوار – تخضع للأحكام المحددة في المادتين ٤ و ٥ من القانون].

٦. الاجتماعات لغايات الاحتفال بالمناسبات الوطنية والدينية المنظمة من قبل لجان الاحتفالات لدى الوزارات والمحافظات على أن يتم إعلام وزارة الداخلية بها قبل اقامتها بأسبوع على الأقل. [أي أنها خاضعة لشرط الإخطار أو الإعلام المسبق].

٧. الاجتماعات التي تعقد أثناء الانتخابات. [ويلاحظ هنا وكأن المشرع الأردني قد اعتبر في هذه الفقرة الاجتماعات الانتخابية اجتماعات خاصة، وهذا أمر غريب إذ أن الاجتماعات الانتخابية تعتبر اجتماعات عامة بامتياز لأنه تتوافر فيها كافة شروط وعناصر الاجتماعات العامة، فضلاً عن أنها وبالضرورة تبحث وتناقش أموراً تتعلق بالسياسة العامة للدولة والتي جعلها المشرع معياراً للتفرقة ما بين الاجتماع العام والاجتماع الخاص كما أسلفنا، الأمر الذي نرى معه بأن المشرع لم يقصد في هذه الفقرة اعتبار الاجتماعات الانتخابية اجتماعات خاصة، إنما قصد من ايرادها هاهنا فقط عدم اخضاعها لأحكام المادتين ٤ و ٥ من القانون ليس إلا، وهذا أمر منطقي كون هذه الاجتماعات الانتخابية تخضع للقوانين الخاصة بها، أي للقانون المنظم لكل نوع من أنواع الانتخابات، فمثلاً تخضع الانتخابات النيابية لقانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢، والذي قضت المادة ٢١ منه بأنه " تكون الدعاية الانتخابية حرة

و- الاجتماعات والندوات ذات الصبغة الأكاديمية سواء قامت بها مؤسسات رسمية أو خاصة.

ز- الاجتماعات والتجمعات لغايات الاحتفالات بالمناسبات الوطنية والدينية المنظمة من قبل لجان الاحتفالات في الوزارات والمحافظات على أن يتم إعلام وزارة الداخلية بها قبل قيامها بأسبوع على الأقل. أي أنها خاضعة لشرط الإخطار أو الإعلام المسبق.

ل- الاجتماعات والتجمعات في مناسبات الأفراح والأتراح واجتماعات الروابط والتجمعات العائلية ذات الصبغة الاجتماعية. أي أن اجتماعات الروابط والتجمعات العائلية إذا لم تكن ذات صبغة اجتماعية فتخضع لقيد الترخيص المسبق.

وفقاً لأحكام القانون ويسمح القيام بها من تاريخ بدء الترشح وفق أحكام المادة (١٤) من هذا القانون وتنتهي بنهاية اليوم الذي يسبق اليوم المحدد للاقتراع "].

ب- للوزير استثناء أي اجتماعات من الأحكام المحددة في المادتين ٤ و ٥ من هذا القانون."

ويتبين لنا من خلال المادة المشار إليها بأنها قد كرست مبدأ أن تدخل الإدارة في حرية الاجتماع هو الأصل، وأن حق الأردنيين في الاجتماع دون تدخل الإدارة هو استثناء[١]، وقد أوردت المادة هذه الاستثناءات في متنها ولم تمنحها كلية لإختصاص وزير الداخلية، وإنما منحته إضافة إلى الاجتماعات المبينة فيها اختصاص استثناء أي اجتماعات أخرى من تطبيق أحكام المادتين ٤ و ٥ عليها، ولم يورد الوزير في تعليمات عام ٢٠١١ أي نص بهذا الخصوص.

كما يلاحظ بأن نص المادة المذكورة لم يحتو على كافة الحالات المستثناة من تطبيق أحكام القانون التي كانت واردة في تعليمات عام ٢٠٠٤ لا سيما الاجتماعات والندوات ذات الصبغة الأكاديمية والاجتماعات والتجمعات في مناسبات الأفراح والأتراح واجتماعات الروابط والتجمعات العائلية ذات الصبغة الاجتماعية، الأمر الذي يؤدي إلى اثارة تساؤل مهم حول مدى خضوع مثل هذه الاجتماعات لأحكام المادتين ٤ و ٥ من القانون؟

يرى البعض بأن الاجتماعات التي استثناها القانون بموجب المادة ٣ منه قد وردت على سبيل الحصر لا المثال، وبأن هذه المادة لم تستثن صراحة الاجتماعات والتجمعات في مناسبات الأفراح والأتراح واجتماعات الروابط والتجمعات العائلية ذات الصبغة الاجتماعية والاجتماعات الدينية التي تعقد في دور العبادة من نطاق تطبيق أحكام قانون الاجتماعات العامة، وذلك على الرغم من أنه لا يختلف اثنان على أنها اجتماعات خاصة، ويرتب على ذلك نتيجة غاية في الخطورة تتمثل في القول بأن " التجمعات العائلية في مناسبات الأفراح والأتراح تعد غير مستثناة من أحكام قانون الاجتماعات العامة. لذا فإنه يفترض على منظميها أن يقدموا إشعاراً خطياً بانعقادها إلى الحاكم الإداري "[٢].

رأينا: نشير بداية إلى أن المعيار والفيصل يكمن في مدى توافر كافة شروط وعناصر الاجتماع العام في اجتماع ما من عدمه للقول بأنه اجتماع عام خاضع لأحكام قانون الاجتماعات العامة أم أنه اجتماع خاص غير خاضع لأحكامه، فمتى ما توافرت فيه شروط وعناصر الاجتماع العام عُد اجتماعاً عاماً وخضع لأحكام المادتين ٤ و ٥ من القانون، أما إذا لم تتوافر فيه كافة هذه الشروط والعناصر عُد اجتماعاً خاصاً غير خاضع لأحكام المادتين المشار إليهما من القانون، وبالتالي فإننا نرى بأن الاستثناءات الواردة في المادة ٣ من القانون ليست على سبيل الحصر، وإنما على سبيل المثال، لأنها لم تورد كافة الاجتماعات التي لا يمكن أن تعتبر اجتماعات عامة بتاتاً، لأنها تعتبر بحكم طبيعتها اجتماعات خاصة من قبيل الاجتماعات الدينية التي يتم عقدها في دور العبادة لأغراض دينية بحتة.

ومن ثم فإننا نرى وفقاً لهذا المعيار بأن الاجتماعات المشار إليها أعلاه لا تنطبق عليها كافة شروط وعناصر الاجتماع العام، فهي ليست سوى اجتماعات خاصة تُعقد لأغراض محددة هي أغراض أكاديمية بحتة في الأولى واجتماعية بحتة في الثانية، مثلها في ذلك مثل الاجتماعات الدينية التي تتم في دور العبادة لأغراض دينية بحتة، وبذلك لا تخضع كافة هذه الاجتماعات الخاصة إلى أحكام المادتين ٤ و ٥ من القانون من وجهة نظرنا، ومما يؤكد ذلك أن المشرع قد عَّرف الاجتماع العام في المادة ٢ من القانون بأنه الاجتماع الذي يتم عقده لبحث أمر ذي علاقة بالسياسة العامة للدولة، أي أنه قد اعتد بمعيار الغرض أو الهدف من عقد الاجتماع للتفريق ما بين الاجتماع العام والاجتماع الخاص – كما أوضحنا في البند السابق – فأين السياسة

---

(١) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، صفحة ٢٣٢.

(٢) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، الصفحات ٢٣٢ – ٢٣٤.

العامة للدولة من مثل هذه الاجتماعات الخاصة بطبيعتها، وما علاقة مثل هذه الاجتماعات بالسياسة العامة للدولة.

وفي الحقيقة فإننا كنا نفضل أن يتدخل المشرع في هذا الموضوع بصورة أوفى وأكثر كمالاً، إذ أن كافة هذه المشاكل تثور بسبب التعريف غير المنضبط الذي وضعه المشرع للاجتماع العام، وتجاهله المطبق عن ايراد أي تعريف للاجتماع الخاص، الأمر الذي فتح الباب رحباً لمثل هذه التساؤلات القانونية المشروعة، ولا نجاوز الواقع إذا قلنا بأن ذلك الأمر يمكن أن يستغل تماماً من قبل الإدارة لبسط يدها على كافة هذه الاجتماعات المشار إليها وغيرها بذريعة أنه لم يتم النص عليها من ضمن الاستثناءات وذلك على الرغم من أنها اجتماعات خاصة بطبيعتها.

يضاف إلى الانتقادات السابقة انتقاد آخر يتمثل في أن الفقرة (ب) من المادة قد منحت وزير الداخلية استثناء أي اجتماعات إخرى من نطاق تطبيق أحكام المادتين ٤ و ٥ من القانون، وذلك بارادته المنفردة ووفقاً لسلطته التقديرية المطلقة ولما يترائى له دون رقيب أو حسيب، الأمر الذي يرى معه الدكتور ليث نصراوين وبحق بأنه " يشكل تدخلاً غير مبرر من جانب السلطة التنفيذية على الحق الدستوري في الاجتماع وذلك من خلال استثناء اجتماعات معينة من الرقابة الإدارية. كما أنه يجعل الرقابة على ممارسة حق الاجتماع العام في الأردن من عدمه مطلقة بيد السلطة التنفيذية ممثلة بوزير الداخلية وذلك دون وجود معايير واضحة محددة مسبقاً للأفراد لتحديد ما إذا كان اجتماعهم الذي يرغبون بعقده اجتماعاً عاماً أو خاصاً. فأي اجتماع عام يمكن أن ينقلب إلى اجتماع خاص بقرار فردي تعسفي من جانب وزير الداخلية وذلك دون وجود أي جهة معقبة لقراره سواء أكانت جهة قضائية أو جهة إدارية ممثلة بمجلس الوزراء"[(١)].

ولذلك فإنه لا بد من تعديل التعريف الوارد بالقانون ووضع تعريف دقيق يبين بجلاء الفرق ما بين الاجتماع العام والاجتماع الخاص، وأيضاً وضع قيود وضوابط محددة خاصة بالاستثناءات التي يوردها الوزير بموجب الفقرة (ب) من المادة ٣ من القانون.

٣- شروط ممارسة حرية الاجتماع في ظل هذا القانون وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبه:

لقد آثرنا بيان هذا الموضوع من خلال البنود الست الآتية:

أ- **الترخيص (ملغي) - الإشعار (ساري):** كانت المادة ٣/أ من القانون الأصلي قبل التعديل تضع قيد أو شرط الترخيص المسبق قبل عقد الاجتماعات العامة، حيث كانت تقضي بأنه " للأردنيين حق عقد الاجتماعات العامة.. شريطة تقديم طلب لهذه الغاية إلى الحاكم الإداري المختص والحصول على موافقة خطية مسبقة "، وقد عَّرفت المادة ٢ من القانون الحاكم الإداري بأنه المحافظ أو المتصرف أو مدير القضاء، في حين أو جبت المادة ٤ الأصلية أن يقدم طلب عقد الاجتماع قبل الموعد المعين لعقد الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل، على أن يتضمن الطلب أسماء الطالبين وعناوينهم وتواقيعهم والغاية من الاجتماع ومكان وزمان عقد الاجتماع، ومن ثم جاءت المادة ٥ الأصلية لتوجب على الحاكم الإداري أن يُصدر موافقته على الطلب أو رفضه قبل ٤٨ ساعة على الأقل من الوقت المحدد لعقد الاجتماع.

وقد أبقى القانون المعدل لعام ٢٠٠٨ على شرط الترخيص المسبق، إلا أنه وضع بعض التعديلات التي نرى بأنها ليست جوهرية وإنما شكلية باستثناء إحداها، وهذه التعديلات هي:

-تعديل مدة تقديم طلب الموافقة على عقد الاجتماع من ثلاثة أيام على الأقل إلى ٤٨ ساعة.

(١) نصراوين، ليث كمال، مرجع سابق، صفحة ٢٣٥.

–تعديل المدة الممنوحة للحاكم الإداري في إصدار موافقته على الطلب أو رفضه من ٤٨ ساعة على الأقل من الوقت المحدد لعقد الاجتماع إلى ٢٤ ساعة فقط ومن تاريخ تقديم الطلب إليه وليس من الموعد المحدد لعقد الاجتماع.

– أضاف التعديل عبارة جوهرية غاية في الأهمية لم تكن موجودة في النص الأصلي هي أنه في حال عدم قيام الحاكم الإداري باصدار قرار برفض الطلب فيعتبر عقد الاجتماع موافقاً عليه حكماً.

أما النقلة الكبرى تجاه ممارسة حرية الاجتماع فعلاً وحقيقة فقد بدأت في ظل أحكام القانون المعدل لقانون الاجتماعات العامة رقم ٥ لسنة ٢٠١١، والذي ألغى الترخيص المسبق، واستعاض عنه بمجرد الإشعار المسبق، وشتان ما بينهما من فروقات لصالح الثاني ضد الأول، وأهمها أن الترخيص يمنح للحاكم الإداري الحق في الموافقة على طلب عقد الاجتماع العام من عدمه أي الرفض، بينما الإشعار لا يمنحه البتة مثل هذا الحق، فنظام الإشعار أو الإخطار المسبق لا يخول بتاتاً الحاكم الإداري الموافقة أو رفض عقد الاجتماع، ذلك أن هذا النظام لا يستهدف سوى الإعلام أو الإبلاغ، أي اعلام الحاكم الإداري أو سلطات الضبط الإداري عموماً قبل فترة معينة من القيام بعقد الاجتماع بالنية للقيام به، وذلك كي تكون على علم بالمخاطر التي قد تنجم عن ذلك وتتمكن من اتخاذ الاجراءات والاحتياطات الكفيلة بضمان ممارسة حرية الاجتماع من جهة ومن جهة أخرى حماية النظام العام بعناصره المختلفة ومنع وقوع ما يخل أو يعوق هذا النظام في الوقت الملائم والمناسب، أي أن تكون بالصورة كي تتخذ ما يلزم من إجراءات لضمان مباشرة حرية الاجتماع وممارستها على نحو لا يتضمن مساساً بالنظام العام أو إخلالاً به(١).

ومن الأهمية بمكان الإشارة في هذا الصدد أن هذا القانون قد اكتفى بالإخطار أو الإشعار المسبق دون أن يمنح الإدارة حق الاعتراض على عقد الاجتماع، وبالتالي لا يحق للحاكم الإداري إطلاقاً الاعتراض على عقد الاجتماع العام المخطر عنه بحجة إمكانية أو احتمال أن يؤدي عقده إلى اخلال بالأمن أو النظام العام، لأن النص القانوني لم يمنحه حق الاعتراض وإنما اكتفى باشعاره، فضلاً عن أن هذه الذريعة الواهية تمثل رجماً بالغيب لا يجوز التعويل عليها قانوناً بل يتوجب على سلطات الضبط الإداري القيام بمهامها وواجباتها والتي تأتي في مقدمتها المحافظة على النظام العام أثناء ممارسة المواطنين لحقوقهم وحرياتهم العامة الدستورية وليس اتخاذ النظام العام ذريعة للاعتراض على ممارستها(٢).

وقد جاء الأخذ بنظام الإخطار أو الإشعار من خلال الغاء المادة ٤ من القانون والاستعاضة عنها بالنص التالي:

" أ- يقدم الإشعار بعقد الاجتماع العام أو تنظيم المسيرة لدى الحاكم الإداري قبل الموعد المعين لإجراء أي منهما بثمان وأربعين ساعة على الأقل.

ب- يجب أن يتضمن الإشعار أسماء منظمي الاجتماع العام أو المسيرة وعناوينهم وتواقيعهم والغاية من الاجتماع أو المسيرة ومكان وزمان أي منهما "

وظاهر من النص بأن المشرع قد اكفى بتقديم الرغبين بعقد اجتماع عام إخطار أو إشعار إلى الحاكم الإداري قبل ٤٨ ساعة على الأقل من موعد عقد الاجتماع، يتضمن أسماء المنظمين وعناوينهم وتواقيعهم والغاية من الاجتماع ومكان وزمان عقده، دون أن يمنح الحاكم الإداري

(١) شطناوي، علي خطار، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، صفحة ٤٠٢، وشيحا، ابراهيم عبد العزيز، (٢٠٠٧)، القانون الإداري البحريني، الطبعة الأولى، المنامة: جامعة البحرين، الصفحتان ٤٤٤ و ٤٤٥.

(٢) قريباً من هذا الرأي العقاربة، محمد مصطفى، (١٩٩٢)، لوائح الضبط الإداري، رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، هامش صفحة ١٣٣، حيث يقول " ويلاحظ أن قانون الاجتماعات العامة في الأردن لا يتضمن حق هيئات الضبط الإداري في الاعتراض ".

حق الاعتراض على عقد الاجتماع، بحيث يقتصر دوره على التأكد من استيفاء الإشعار للمعلومات الواردة في الفقرة (ب) من المادة.

كما تم بموجب القانون المعدل لعام ٢٠١١ الغاء الفقرتين (أ) و (ب) من المادة ٥ والتي يعنينا منها هنا الفقرة (أ) التي كانت تتحدث عن حق الحاكم الإداري في الموافقة على طلب عقد الاجتماع أو رفضه الموضحة أعلاه.

ب- **مكان عقد الاجتماع العام وزمانه:** تناولت هذا الموضوع كل من الفقرة (ب) من المادة ٤ من النص الأصلي والتي أوجبت أن يتضمن طلب الترخيص بيان مكان وزمان عقد الاجتماع العام، ولدى تعديلها عام ٢٠١١ تطلبت أن يتضمن الإشعار أو الإخطار بياناً بمكان وزمان عقد الاجتماع العام.

وكذلك المادة ٣/أ من تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة لعام ٢٠٠٤ والتي أوجبت التقيد بالزمان والمكان الذي تضمنته موافقة الحاكم الإداري المسبقة على عقد الاجتماع، ويلاحظ بأن هذا النص قد أشار إلى الزمان والمكان الذي تضمنته موافقة الحاكم الإداري، مما يستشف منه بأن هذا النص قد منح الحاكم الإداري سلطة التدخل في مكان عقد الاجتماع وزمانه المقدم إليه الطلب بشأنه(١).

كما أشارت إلى موضوع الزمان والمكان تعليمات عام ٢٠١١ التي ألغت تعليمات عام ٢٠٠٤، وقضت في المادة ٢/أ منها بضرورة التقيد بالزمان والمكان الذي تضمنه الإشعار المقدم بعقد الاجتماع العام، ويلاحظ بأن النص قد أشار إلى الزمان والمكان الذي تضمنته الإشعار المقدم من قبل راغبي عقد الاجتماع العام، مما يعني عدم منح النص أي سلطة للحاكم الإداري بهذا الشأن خلافاً لنص التعليمات السابقة، وهذا مسلك حميد يعزز ممارسة حرية الاجتماع العام.

ولكن وللأسف فإن كافة هذه القوانين الأصلية والمعدلة والتعليمات الصادرة بموجبها قد أغفلت أمراً غاية في الأهمية بهذا الخصوص، وهو بيان حدود وضوابط المكان والزمان لدى عقد الاجتماع العام، فمن حيث المكان تجاهل المشرع بيان الأماكن التي لا يجوز فيها عقد اجتماعات عامة كالطرق والميادين العامة وأماكن العبادة مثلاً، وذلك حفاظاً على حرية المرور في الأولى وضماناً لعدم الخلط بين الدين والسياسة في الثانية، خلافاً لقانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢ مثلاً، والذي حظر في المادة ٢٢/ب/٤ منه إجراء الدعاية الانتخابية في الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية والعامة والمؤسسات التعليمية ودور العبادة، في حين حظر في المادة ٢٣/أ/٥ منه اقامة المهرجانات والتجمعات على مسافة تقل عن مائتي متر من مراكز الاقتراع والفرز.

وكذلك الأمر من حيث الزمان إذ أغفل المشرع وضع أي قيود أو ضوابط لزمان عقد الاجتماع والساعات الجائز فيما عقده خلالها، من قبيل النص على عدم جواز عقد الاجتماع العام قبل الساعة الثامنة صباحاً واستمراره إلى ما بعد الساعة الثانية عشرة ليلاً حفاظاً على السكينة العامة والتي تعد إحدى عناصر النظام العام وأيضاً لضمان الهدوء والسكينة في مكان عقد الاجتماع وعدم اقلاق راحة الساكنين بجواره.

ج- **حفظ النظام في الاجتماع:** أوجبت المادة ٦ من القانون وفق تعديل عام ٢٠٠٨ على الحاكم الإداري أن يتخذ أثناء عقد الاجتماع جميع التدابير الأمنية الضرورية للمحافظة على النظام العام وحماية الأموال العامة والخاصة، بنصها على أنه " يتخذ الحاكم الإداري أثناء انعقاد الاجتماع.. جميع التدابير والاجراءات الأمنية الضرورية للمحافظة على الأمن والنظام وحماية الأموال العامة والخاصة، وله تكليف الأجهزة المرتبطة به للقيام بهذه المهام ".

---

(١) قريباً لهذا الرأي خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ١٣٤، والذي ذهب إلى حد القول بأنه يستشف من المادة المذكورة بأنها قد منحت الحاكم الإداري سلطة تقديرية في تحديد المكان والزمان.

وهذا النص هو النص ذاته الذي ورد في القانون الأصلي ولكن تم في التعديل حذف عبارة " أو قوات الأمن العام " التي كانت واردة بعد عبارة " المرتبطة به " وقبل عبارة " للقيام بهذه المهام " الواردة في السطر الأخير من المادة، ونرى بأن سبب هذا الحذف يكمن في الرغبة في ضبط الصياغة القانونية ودقتها، إذ أن عبارة " أو قوات الأمن العام " كانت عبارة زائدة ولا ضرورة لها لأن قوات الأمن العام هي من الأجهزة المرتبطة بالحاكم الإداري التي يجوز له الاستعانة بها.

ويتوجب علينا الإشارة في هذا المقام إلى أن القانون قد أغفل النص على أمر نراه لازماً وضرورياً وأخذت به العديد من القوانين المنظمة لحرية الاجتماع في العالم وهو تشكيل لجنة من منظمي الاجتماع أو الحاضرين له يتم انتخابها من قبل المجتمعين، تُعهد إليها مهمة حفظ النظام في الاجتماع وتنظيمه بصورة ملائمة تؤدي إلى سيرة بصورة سليمة تحقق الهدف المرجو من عقده ولا تخل بالنظام العام أو تعتدى على حقوق الآخرين وحرياتهم وسمعتهم، وبخلاف ذلك تكون مسؤولة عن هذه الإخلالات متى حدثت ولم تحاول ايقافها وفي حال عدم تمكنها من ذلك فلها أن تستعين بسلطات الضبط الإداري لتحقيق ذلك.

وفي الحقيقة لقد تنبه وزير الداخلية إلى هذا الأمر وإن بصورة جزئية من خلال التعليمات التي أصدرها بهذا الخصوص، حيث أوجب في المادة ٢/ح من تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة لسنة ٢٠١١ على مقدمي الإشعار وعلى المشتركين فيها عدم السماح لأي كان بالإخلال بالأمن أو النظام داخل أماكن الاجتماعات، وهو النص ذاته الذي كان وارداً في المادة ٣/ي من تعليمات سنة ٢٠٠٤ الملغاة. ولكن هذا لا يكفي البتة إذ لا بد من وضع نص قانوني واضح وصريح بهذا الصدد في متن القانون يغطي كافة جوانبه كما أوضحنا أعلاه، وليس نص جزئي في تعليمات لا يغطي سوى جزء يسير من الموضوع ويدخلنا في جدل قانوني حول مدى مشروعيته كونه لم يرد في القانون إنما فقط في التعليمات.

د- **حظر حمل السلاح في الاجتماع:** أغفل المشرع النص على هذا الموضوع المهم في متن قانون الاجتماعات العامة وتعديلاته، إلا أن التعليمات الصادرة عن وزير الداخلية – المعني بالأمور الأمنية وحفظ الأمن والنظام في المجتمع – لم تغفله، إنما نصت عليه تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة لسنة ٢٠١١، حيث ورد في المادة ٢/د منها ما يلي " عدم حمل الأسلحة والأدوات الحادة أو أي أداة تساعد على ارتكاب الجريمة أو الإخلال بالأمن أو النظام "، وهو النص ذاته تقريباً الذي كان موجوداً في المادة ٣/د من التعليمات الملغاة لعام ٢٠٠٤ والتي أضافت كلمة " العام " بعد كلمة " النظام " في نهاية العبارة.

وهذا أمر منطقي، ذلك أن حمل السلاح في الاجتماع يتناقض والطبيعة السلمية التي تتميز بها حرية الاجتماع، وحبذا لو أن المشرع لم يغفل النص عليه في متن القانون كي نتجنب الخوض في جدل قانوني حول مدى مشروعية هذا النص الوارد في التعليمات وحدها دون القانون.

هـــ **التقيد بالتعليمات الصادرة من الوزير:** منحت المادة ١١/ب من القانون لوزير الداخلية حق إصدار التعليمات اللازمة وفق أحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه، وقد كانت المادة ٥/ب من القانون الأصلي – الذي كان يتطلب الترخيص المسبق – تمنح الوزير حق إصدار تعليمات ملزمة لعاقدي الاجتماع العام، حيث كانت تنص على أنه " على من صدرت إليهم الموافقة على عقد الاجتماع أو تنظيم المسيرة وعلى المشتركين فيها التقيد بالتعليمات الصادرة عن الوزير المتعلقة بتنظيم عقد الاجتماعات وتنظيم المسيرات وذلك تحت طائلة المسؤولية القانونية "، وبناءً على هذا النص الأخير أصدر وزير الداخلية تعليمات تنظيم

الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة ٢٠٠٤ والذي ألزم بموجب المادة ٣ منها من صدرت لهم الموافقة على عقد الاجتماع التقيد بعدد من الأمور الواردة في المادة المذكورة[١].

وقد تم إلغاء هذا النص بموجب القانون المعدل لسنة ٢٠١١، وبالتالي لم يبقى إلا النص الوارد في المادة ١١/ب من القانون، وقد أصدر وزير الداخلية تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة ٢٠١١ والذي ألغى بموجبها تعليمات عام ٢٠٠٤ وألزم بموجبها مقدمي الاجتماع بعدد من الأمور، حيث ورد في المادة ٢ منها ما يلي:

" على مقدمي الإشعار بعقد الاجتماع العام أو تنظيم المسيرة وعلى المشتركين فيها التقيد بما يلي تحت طائلة المسؤولية القانونية:

أ- التقيد بالزمان والمكان الذي تضمنه الإشعار المقدم منهم بعقد الاجتماع أو تنظيم المسيرة.

ب-عدم القيام بأي دعوة أو اعلان قبل إشعار الحاكم الإداري بعقد الاجتماع أو التجمع أو المسيرة.

ج- عدم استخدام أي شعارات أو هتافات أو رسومات أو صور أو رموز تمس سيادة الدولة أو الوحدة الوطنية أو الأمن أو النظام العام.

د- عدم حمل الأسلحة والأدوات الحادة أو أي أداة تساعد على ارتكاب الجريمة أو الاخلال بالأمن أو النظام.

ه- التعاون مع الجهات الأمنية لمنع دخول أصحاب السوابق أو معتادي الجرائم في الاجتماعات والتجمعات والمسيرات.

و- عدم عرقلة حركة السير أثناء المسيرات.

ز- عدم التعرض للمنشآت العامة أو الخاصة.

ح- عدم السماح لأي كان الاخلال بالأمن والنظام داخل أماكن الاجتماعات.

ط- يراعى رفع العلم الأردني وفقاً لما هو مقرر في قانون الأعلام الأردنية النافذ.

ي- إذا كان النشاط المطلوب مسيرة فيجب أن يبين في الإشعار المقدم خط سير المسيرة، مكان انطلاقها، ومكان انتهائها، والوقت المتوقع لانتهائها."

والسؤال الذي يثور هنا، هل يحق لوزير الداخلية إصدار مثل هذه التعليمات؟

نشير بداية إلى أن هذا السؤال ما كنا لنطرحه في ظل نص المادة ٥/ب الأصلي قبل إلغاءه لأنه كان يمنح الوزير بصورة صريحة واضحة مثل هذا الحق، ولكننا نطرحه ونثيره هنا بعد إلغاء هذا النص، وعموماً فإننا نرى بأن ما ورد في المادة ١١/ب من القانون – والتي لا

---

(١) نصت المادة ٣ من هذه التعليمات على أنه " على من صدرت إليهم الموافقة على عقد الاجتماع أو تنظيم المسيرة وعلى المشتركين فيها أيضاً التقيد بما يلي تحت طائلة المسؤولية القانونية:

أ- التقيد بالزمان والمكان الذي تضمنته موافقة الحاكم الإداري المسبقة على عقد الاجتماع أو تنظيم المسيرة.

ب- عدم القيام بأي دعوة أو اعلان أو دعاية قبل الحصول على موافقة الحاكم الإداري على عقد الاجتماع أو التجمع أو المسيرة.

ج- عدم استخدام أي شعارات أو هتافات أو رسومات أو صور أو رموز تمس سيادة الدولة أو الوحدة الوطنية أو الأمن أو النظام العام.

د- عدم حمل الأسلحة والأدوات الحادة أو أي أداة تساعد على ارتكاب الجريمة أو الاخلال بالأمن أو النظام العام.

هـ التعاون مع الجهات الأمنية لمنع دخول أصحاب السوابق أو معتادي الجرائم في الاجتماعات والتجمعات والمسيرات.

و- عدم عرقلة حركة السير أثناء المسيرات.

ز- عدم التعرض للمنشآت والممتلكات العامة أو الخاصة.

ي- عدم السماح لأي كان الاخلال بالأمن والنظام داخل أماكن الاجتماعات.

ل- يراعى رفع العلم الأردني وفقاً لما هو مقرر في قانون الأعلام الأردنية الساري المفعول."

زالت سارية ونافذة ولم تلغى – يسعف وزير الداخلية في إصدار هذه التعليمات، لا سيما وأننا إذا نظرنا إلى ما ورد في متن هذه التعليمات لوجدنا بأنه لا يتعارض إطلاقاً مع طبيعة وكنه حرية الاجتماع، بل على العكس يوافقها، فهو يهدف إلى حماية حرية الاجتماع وكفالة ممارستها بصورة سليمة وتمكين المجتمعين من ممارسة حريهم بيسر وسهولة وبما يتفق مع الطبيعة السلمية لحرية الاجتماع ويحقق الهدف والغرض المنشود من عقد الاجتماع العام ومنع أي اخلال بالنظام العام وحماية الممتلكات العامة والخاصة والحفاظ على سيادة الدولة والوحدة الوطنية والسلم الاجتماعي وكلها أمور مطلوبة ومرغوبة، وفي الحقيقة فإننا نجد من خلال استعراض هذه البنود بأنها ليست سوى إجراءات وأمور تنظيمية لا تمس بتاتاً جوهر حرية الاجتماع.

ومع ذلك فقد كنا نفضل أن لا يتم الغاء نص المادة ٥/ب كلية إنما ابقاءه والسماح للوزير باصدار التعليمات الملزمة ولكن مع تحديد موضوع وماهية وكنه وحدود هذه التعليمات تجنباً لأي جدل قانوني حول مدى مشروعيتها من عدمه.

و- **الاجتماع غير المشروع:** أوضحت المادة ٥ من القانون وفق تعديل عام ٢٠١١ الاجتماع العام غير المشروع بنصها على أنه " يعتبر كل اجتماع عام يعقد.. خلافاً لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه عملاً غير مشروع "، أما النص الأصلي الذي كان ورداً في المادة ٥/ج قبل تعديل عام ٢٠١١ فقد كان يقضي بأنه " يعتبر كل اجتماع يعقد.. خلافاً لأحكام هذا القانون عملاً غير مشروع "، ويلاحظ بأن هذا التعديل قد هدف إلى اعتبار الاجتماع العام الذي يعقد خلافاً لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه عملاً غير مشروع وعدم الاكتفاء باعتباره كذلك إذا خالف القانون، وهذا تعديل غير مؤثر من وجهة نظرنا، ذلك أن النظام التنفيذي يصدر تنفيذاً لأحكام القانون الذي يصدر النظام بناءً عليه، وبالتالي يجب أن تتقيد أحكام النظام بأحكام القانون بحيث لا يجوز لها أن تخالفها أو تجاوزها البتة، وبخلاف ذلك يعتبر نص النظام المخالف للقانون غير مشروع حرياً بالغاء من قبل القضاء المختص سواء الإداري أم الدستوري.

٤- **الجزاءات المترتبة على مخالفة أحكام هذا القانون:** نص القانون على نوعين من الجزاءات المترتبة على مخالفة أحكامه، الأولى مدنية والثانية جزائية، وذلك في المادتين الثامنة والعاشرة منه نوضحهما فيما يلي:

١- **المادة الثامنة:** قضت المادة ٨ وفق تعديل عام ٢٠١١ بأنه " إذا وقع في الاجتماع أو المسيرة إخلال بالأمن العام أو النظام العام أو حصل إضرار بالغير أو بالأموال العامة أو الخاصة، يتحمل المسببون للأضرار المسؤولية الجرائية والمدنية "، أما نص المادة الأصلي قبل التعديل فقد كان يضيف إلى العبارة السابقة عبارة " أما إذا تم الاجتماع أو المسيرة دون موافقة فيتحمل طالبوا عقد الاجتماع أو منظمو المسيرة بالتكافل والتضامن مع المسببين التعويض عن الأضرار "، وحيث تم إلغاء الترخيص المسبق واستبدالة بالإشعار بموجب تعديل سنة ٢٠١١ فقد قام المشرع بتعديل نص المادة ٨ من القانون، ولكننا كنا نحبذ لو أن المشرع لم يكتف بمجرد إلغاء العبارة المشار إليها وإنما إضافة نص صريح يتناول موضوع تشكيل لجنة لحفظ النظام في الاجتماع على التفصيل المذكور في النقطة السابقة، أو حتى إبقائها مع مراعاة الغاء الترخيص واستبداله بالإشعار لتضحى كما يلي " أما إذا تم الاجتماع أو المسيرة دون إشعار فيتحمل مقدمو الإشعار أو منظمو المسيرة بالتكافل والتضامن مع المسببين التعويض عن الأضرار".

٢- **المادة العاشرة:** تناولت هذه المادة النص على العقوبات الجزائية المترتبة على مخالفة أحكام القانون، ولم يخضع هذه المادة لأي تعديل، وقد جاء فيها " يعاقب كل من يخالف أحكام هذا القانون بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تتجاوز ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تقل عن مائتي دينار ولا تتجاوز ألف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين " ويلاحظ بأن المشرع قد منح القاضي بموجب هذا النص صلاحية تقديرية واسعة في الحكم بالحبس بين حديه الأعلى والأدنى أو بالغرامة بين حديها الأقصى والأقل أو يجمع في حكمه بين الحبس والغرامة معاً بحديهما

الأقصى والأدنى، وذلك وفقاً لما يترائى له من وقائع القضية المنظورة أمامه وظروفها وملابساتها والنتائج التي ترتب عليها. وفي الحقيقة لقد كنا نأمل من المشرع أن يعدل هذا النص ويلغي الحبس ويكتفي بالغرامة أو على الأقل يلغي إمكانية الجمع بينهما.

المطلب الثاني: التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في فلسطين

نستعرض في هذا المطلب التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في فلسطين وذلك من الناحيتين الدستورية (فرع أول)، والقانونية (فرع ثاني).

الفرع الأول: التنظيم الدستوري لحرية الاجتماع في فلسطين

مرت فلسطين في العصر الحديث بأربعة حقب تاريخية بدءاً بالعهد العثماني، إلى الانتداب البريطاني، مروراً بوحدة الضفتين الشرقية والغربية والإدارة المصرية لقطاع غزة، ومن ثم احتلال إسرائيل الضفة الغربية وقطاع غزة عام ١٩٦٧، وأخيراً إعلان دولة فلسطين وانشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، وعليه لا بد لنا من إيضاح تنظيم حرية الاجتماع دستورياً في فلسطين في كافة هذه المرحل التاريخية، وذلك على النحو التالي:

أولاً: مرحلة الحكم العثماني: عرفت فلسطين الحياة الدستورية لأول مرة في تاريخها في ظل الحكم العثماني لها باعتبارها جزءاً من الامبراطورية العثمانية، وذلك من خلال القانون الأساسي العثماني الذي صدر بتاريخ ١٨٧٦/١٢/٢٤.

وقد تكون هذا الدستور من ١١٩ مادة، ما يعنينا منها هي المواد من ٨ إلى ٢٦، والتي قام فيها المشرع العثماني بتنظيم الحقوق والحريات العامة تحت عنوان " في حقوق تبعة الدولة العثمانية العمومية "، وجاء في مقدمة هذه الحقوق والحريات حق الجنسية حيث نصت المادة ٨ منه على أنه " يطلق لقب عثماني بدون استثناء على كافة أفراد التبعة العثمانية، من أي دين ومذهب كانوا، وهذه الصفة العثمانية تفقد أو تستحصل على مقتضى الأحوال المعينة قانوناً "، وقد تضمت هذه المواد النص على عدد من الحقوق والحريات العامة الأخرى من قبيل الحرية الشخصية التي تناولتها المادتان ٩ و ١٠ منه بالقول " العثمانيون بأجمعهم يملكون حريتهم الشخصية ومكلفون بأن لا يتسلطوا على حقوق وحرية الآخرين " و " تصان الحرية الشخصية من كافة أنواع التعرض، ولا يجازى أحد تحت أي حجة كانت خارجاً عن الصور والأسباب المعينة في القانون "، وحرية المطبوعات التي تناولتها المادة ١٢ بالقول " تكون المطبوعات مطلقة في دائرة القانون "، والحرية الدينية في المادة ١١ التي اعتبرت دين الدولة الاسلام وحرية جميع الأديان الأخرى المعروفة في الممالك العثمانية شريطة عدم الإخلال براحة الخلق وبالآداب العامة، وحرية انشاء الشركات وحرية التجارة والصناعة والفلاحة (مادة ١٣)، وحق تقديم العرائض بشأن أي قضايا تتعلق بمخالفة القوانين والأنظمة السائدة (مادة ١٤)، والحق في التعليم والتدريس (المادتان ١٥ و ١٦)، والمساواة أمام القانون وفي حقوق المملكة ووظائفها فيما عدا الأحوال المذهبية والدينية (مادة ١٧)، وحرمة المساكن والمنازل (مادة ٢٢)، ومنع وحظر التعذيب (مادة ٢٦)، وغيرها.

ولكن وللأسف لم يتضمن هذا الدستور أي نص صريح بشأن حرية الاجتماع.

ونرى من خلال نصوص المواد من ٨ إلى ٢٦ من الدستور العثماني لسنة ١٨٧٦ بأنها قد قامت بتقديم تنظيم مقبول للحقوق والحريات العامة إذا ما قون بمعايير ومقاييس ذلك الوقت، إذ تضمنت النص على جل الحقوق والحريات العامة التقليدية دون الحديثة [1]، إلا أنها في الحقيقة

---

(١) خلاف ذلك أنظر غزوي، محمد سليم، مرجع سابق، صفحة ١٥ حيث يرى بأن القانون الأساسي العثماني قد تضمن تنظيماً حديثاً للحرية، إذ يقول " وقد بلورت مواده أل ١١٩، أولاً: تنظيماً حديثاً للحرية فكفلت الحرية لجميع رعايا الدولة ".

والواقع بقيت – بالنسبة للدول المحتلة من قبل الامبراطورية العثمانية – حبيسة النصوص بفعل خضوعها للاحتلال[١].

ثانياً: مرحلة الانتداب البريطاني: قامت بريطانيا في هذه المرحلة باصدار مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢ الصادر عن البلاط الملكي في قصر بكنجهام بتاريخ ١٩٢٢/٠٨/١٠، وقد تكون هذا الدستور من ٩٠ مادة، ونرى بأنه قد تم وضع هذا الدستور تكريساً وتنفيذاً لوعد بلفور الصادر بتاريخ ١٩١٧/١١/٠٢ بانشاء وطن قومي لليهود في فلسطين، حيث ورد في ديباجة هذا الدستور ما يلي:

" لما كانت دول الحلفاء الكبرى قد وافقت على أن يعهد بإدارة فلسطين التي كانت تابعة فيما مضى للمملكة العثمانية بالحدود التي تعينها تلك الدول إلى دولة منتدبة تختارها الدول المشار إليها، من أجل تنفيذ نصوص المادة ٢٢ من ميثاق عصبة الأمم،

ولما كانت دول الحلفاء الكبرى قد وافقت أيضاً على أن تكون الدولة المنتدبة مسؤولة عن تنفيذ التصريح الذي أصدرته في الأصل حكومة صاحب الجلالة البريطانية في اليوم الثاني من شهر تشرين الثاني سنة ١٩١٧ وأقرته الدول المذكورة لصالح إنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين "

ولذلك كان من الطبيعي جداً أن لا يتضمن هذا الدستور أي فصل خاص بالحقوق والحريات العامة للشعب العربي الفلسطيني، ومن ضمنها بالطبع حريات الرأي والتعبير والاجتماع، إنما تضمن فقط نصوصاً نادرة تشير إلى بعض من هذه الحقوق والحريات العامة ضمن الفصول الثمانية التي تكون منها وهي:

١. **الفصل الأول:** وقد ورد هذا الفصل تحت عنوان " المقدمة "، وتضمن اطلاق مسمى مرسوم دستور فلسطين على هذا الدستور، وايضاح لمعاني بعض المفردات والاصطلاحات والاختصاصات الواردة فيه.

٢. **الفصل الثاني:** ورد هذا الفصل تحت مسمى " السلطة التنفيذية "، وقد هدف إلى تكريس إدارة المندوب السامي البريطاني الكاملة لحكومة فلسطين مع معاونة مجلس تنفيذي استشاري يبدي المشورة للمندوب السامي ويشكل من الأشخاص الذين يشير بهم ملك بريطانيا بموجب تعليمات يرسلها إلى المندوب السامي موقعة ومختومة منه.

٣. **الفصل الثالث:** جاء هذا الفصل تحت مسمى " السلطة التشريعية "، وقد تناول تشكيل مجلس تشريعي لفلسطين، يختص بإصدار ما تدعو الضرورة إليه من القوانين من أجل السلام والنظام وحسن إدارة الحكم في فلسطين، وذلك دون إخلال بالسلطات الممنوحة لملك بريطانيا بموجب هذا الدستور ومع مراعاة كافة الشروط والقيود المقررة في التعليمات التي يصدرها الملك، وشريطة عدم إصدار المجلس لأي قانون من شأنه أن يقيد الحرية التامة في العقيدة وحرية القيام بشعائر العبادة على اختلاف أنواعها إلا بمقدار ما قد يكون ضرورياً لحفظ النظام العام والآداب العامة، وأن لا يصدر أي قانون من شأنه أن يميز بين أهالي فلسطين على أي وجه كان على أساس العنصر أو المعتقد أو اللغة (مادة ١٨).

وظاهر بأن المادة المشار إليها قد تناولت الحرية الدينية سواء حرية العقيدة أو حرية ممارسة الشعائر الدينية ولكن ليس بصورة مطلقة إذ إجاز تقييدها بالقدر اللازم لحفظ النظام العام والآداب العامة، كما أشارت المادة إلى المساواة وعدم التمييز بين أهالي فلسطين على أساس العنصر أو الدين أو اللغة.

---

(١) أنظر، الشكري، علي يوسف، (٢٠١١)، حقوق الإنسان بين النص والتطبيق، الطبعة الأولى، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، صفحة ٦٣، حيث يقول " ومن خلال استعراض بعض النصوص المنظمة للحقوق والحريات العامة في ظل القانون الأساسي العثماني، يتبين أنه كان يتضمن نصوصاً متطورة في هذا المجال قياساً للحقبة الزمنية التي صدر فيها ودخلت أحكامه حيز النفاذ، وإن ظلت هذه الحقوق واقعاً حبيسة النصوص بفعل الخضوع للاحتلال ".

ويتكون المجلس التشريعي من ٢٢ عضواً، إضافة إلى المندوب السامي (مادة ١٩)، يُقسِمون الولاء لحكومة فلسطين، (مادة ٣١)، أي أن السلطة التشريعية تقسم الولاء للسلطة التنفيذية !!! في خرق واضح صريح لمبدأ الفصل بين السلطات، وهؤلاء أل ٢٢ يقسمون لقسمين قسم يضم ١٠ أعضاء من الموظفين حددتهم المادة ٢٠ من الدستور كالنائب العام ومفتش البوليس العام ومدراء الصحة والجمارك والزراعة والتجارة والصناعة، و١٢ من غير الموظفين يتم انتخابهم وفقاً للقانون الخاص بذلك، مع منح المندوب السامي حق حل المجلس التشريعي في أي وقت من الأوقات (مادة ٢٢)، ولا يعمل بأي قانون يقره المجلس التشريعي ما لم يوافق عليه المندوب السامي ويقترن بتوقيعه إيذاناً بتلك الموافقة أو ما لم يقره ملك بريطانيا (مادة ٢٤).

٤. **الفصل الرابع:** ورد هذا الفصل تحت مسمى " تطبيق بعض القوانين البريطانية "، وهدف إلى تطبيق بعض هذه القوانين على فلسطين من قبيل الذيل الأول الملحق بقانون الاختصاص في البلاد الأجنبية لسنة ١٨٩٠، وقانون المجرمين الفارين لسنة ١٨٨١.

٥. **الفصل الخامس:** جاء هذا الفصل بعنوان " السلطة القضائية "، وتناول تنظيم السلطة القضائية في فلسطين، وبيان المحاكم النظامية بأنواعها والمختلفة واختصاصات كل منها، وكذلك محاكم الأحوال الشخصية الخاصة بالطوائف الدينية بأنواعها واختصاصاتها، وظاهر بأن هذا الفصل قد تضمن النص على إحدى الحقوق والحريات العامة وهي اللجوء إلى القضاء.

٦. **الفصل السادس:** ورد تحت مسمى " النقل والابعاد "، وكما هو ظاهر من عنوانه فإنه يُكرس ويُشَرِّع للاعتداء على حريات الإنسان وحقوقه الأساسية المتعلقة بالاقامة والتنقل والعيش في الوطن، حيث أجاز للمندوب السامي أن يرسل المجرم المحكوم عليه بالحبس كي يقضي مدة العقوبة خارج فلسطين (مادة ٦٨)، كما أجاز له ابعاد أي شخص عن فلسطين إلى المكان الذي يعينه متى ثبت له ببينة مشفوعة باليمين أن شخصاً يسلك سلوكاً خطراً على الأمن والنظام في فلسطين أو أنه يسعى لإثارة العداء بين أهالي فلسطين والدولة المنتدبة أو يكيد لسلطة الدولة المنتدبة (مادة ١/٦٩)، مع حظر استئناف قرار الابعاد (مادة ٧٠)، وغيرها من الأمور المتعلقة بالابعاد.

٧. **الفصل السابع:** جاء هذا الفصل بعنوان " تثبيت القوانين والاعفاء من المسؤولية "، وقد هدف إلى تثبيت العمل بالتشريعات السابقة التي سنها وأصدرها القائد العام للحملة المصرية أو المدير العام لبلاد العدو المحتلة أو الحكام العسكريون في فلسطين أو أي موظف آخر من موظفي الإدارة ما بين تاريخ ١٩١٧/١٠/٠١ و ١٩٢٠/٠٦/٣٠ إلى حين الغاءها من قبل السلطة التشريعية المؤسسة بموجب هذا الدستور، كما هدف إلى الغاء بعض هذه التشريعات السابقة والتي أوردها في ذيل الدستور (مادة ٧٣)، كما قضى بسريان كافة المنشورات والقوانين والأوامر وأصول المحاكمات وسائر التشريعات الأخرى التي أصدرها أو وضعها المندوب السامي أو أصدرتها أو وضعتها أي دائرة من دوائر حكومة فلسطين من تاريخ ١٩٢٠/٠٧/٠١ (مادة ٧٤)، في حين حصَّن وأعفى في المادة ٧٥ المندوب السامي وقائد القوات البريطانية وأي موظف من موظفي حكومة فلسطين أو أي شخص يعمل تحت إدارة هؤلاء أو بمقتضى تعليمات صادرة عنهم من الملاحقة القضائية الحقوقية والجزائية فيما يتعلق بالأعمال والأفعال التي أمروا أو أشاروا أو عزوا أو قاموا بها بسلامة نية كأعمال استوجبتها الضرورة لإخماد الحركات العدائية أو توطيد النظام وانتظام الحكم في فلسطين أو المحافظة على السلام العام ورفاهية فلسطين أو لتنفيذ الأنظمة الصادرة بمقتضى الأحكام العرفية بين تاريخ الاحتلال البريطاني وتاريخ نفاذ الدستور، وافترضت المادة ٧٦ حسن النية ما لم يُثبت المشتكي العكس، وفضلاً عن ذلك أقر هذا الفصل جميع الأحكام والقرارات الجزائية الصادرة سابقاً (مادة ٧٧)، وابعاد الأشخاص الذي تم قبل نفاذ الدستور (مادة ٧٨)، والقبض والتوقيف السابقين (مادة ٧٩).

٨. **الفصل الثامن:** ورد هذا الفصل تحت عنوان " أحكام عامة "، وتضمن أحكاماً عامة وانتقالية كإخراج شرقي نهر الأردن والبحر الميت من تطبيق أحكامه (مادة ٨٦)، ومنح المندوب

السامي خلال سنة من نفاده حق الغاء أي حكم من أحكامه أو الاستبدال أو التعديل أو الإضافة (مادة ٨٧)، وما يعنيها من مواد هذا الفصل المادة ٨٣ التي تناولت الحرية الدينية بنصها على أنه " تُضمن لجميع سكان فلسطين حرية الاعتقاد التامة وحرية القيام بشعائر العبادة وفقاً لعاداتهم ما لم تكن مخالفة للنظام العام أو منافية للآداب العامة، وتتمتع كل طائفة دينية اعترفت بها الحكومة بالاستقلال الذاتي في إدارة شؤونها الداخلية مع مراعاة أحكام كل قانون أو مرسوم يصدره المندوب السامي "، وبذلك تكون هذه المادة قد أقرت حرية الاعتقاد بصورة تامة وحرية ممارسة الشعائر الدينية بصورة مقيدة بالمحافظة على النظام العام والآداب العامة، ومنحت الطوائف الدينية المعترف بها من قبل الحكومة فقط دون غيرها الاستقلال الذاتي في إدارة شؤونها الداخلية شريطة مراعاتها لأحكام القوانين والمراسيم الصادرة عن المندوب السامي.

نخلص مما تقدم بأن هذا الدستور قد جاء منافياً لأبسط حقوق الإنسان وحرياته العامة ومن ضمنها حريات الرأي والتعبير والاجتماع، حيث لم يعترف بأي منها في متن أحكامه، ولم يقم بالاعتراف سوى بالحرية الدينية وحق اللجوء إلى القضاء وحتى هذه اعترف بها وأقرها بصورة مقيدة وليست مطلقة.

ثالثاً: مرحلة وحدة الضفتين والإدارة المصرية لقطاع غزة: يتوجب علينا التفرقة هنا ما بين التشريعات الدستورية التي سرت في الضفة الغربية بفعل توحيدها مع المملكة الأردنية الهاشمية، وتلك التشريعات التي سرت في قطاع غزة الذي خضع للإدارة المصرية، ونعرض فيما يلي للتشريعات الدستورية التي سرت في هذه الفترة في كل منهما:

١- **الضفة الغربية:** تم إقرار حرية الاجتماع وتنظيمها دستورياً في هذه الفترة في الضفة الغربية من خلال دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٤٧، والذي تناول الحقوق والحريات العامة في الفصل الأول منه تحت عنوان " حقوق الشعب "، وأقر في المادة ١٨ منه حرية الاجتماع، والتي جاء فيها " للأردنيين حق الاجتماع وتكوين الجمعيات في حدود القانون ".

ومن ثم تم تنظيم حرية الاجتماع دستورياً من خلال دستور سنة ١٩٥٢ الذي حل محله، والذي عرض للحقوق والحريات العامة في الفصل الثاني منه تحت عنوان " حقوق الأردنيين وواجباتهم "، وأقر حرية الاجتماع في المادة ١٦ منه، والتي ورد فيها ما يلي:

" للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون.

للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور.

ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها "

وقد سبق لنا وأن تناولنا هاتين المادتين الواردتين في دستوري عامي ١٩٤٧ و ١٩٥٢ بالشرح والتعليق لدى تناولنا التنظيم الدستوري لحرية الاجتماع في المملكة الأردنية الهاشمية في الفرع الأول من المطلب السابق فنحيل إليه.

٢- **قطاع غزة:** خضع قطاع غزة خلال هذه الفترة للإدارة المصرية، باستثناء سنتين كان فيهما تحت الاحتلال الإسرائيلي إبان العدوان الثلاثي على مصر الذي بدأ بتاريخ ١٩٥٦/١٠/٢٩ عقب قيام الرئيس الراحل جمال عبد الناصر بتأميم قناة السويس بتاريخ ١٩٥٦/٠٧/٢٦، وقد أصدرت الإدارة المصرية في هذه المرحلة دستورين تناولت فيهما الحقوق والحريات العامة في قطاع غزة، نوضحهما فيما يلي:

أ- **القانون الأساسي لقطاع غزة لسنة ١٩٥٥:** صدر قانون رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٥٥ بإصدار القانون الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين بتاريخ ١٩٥٥/٠٥/١١، وتم نشره في الوقائع الفلسطينية بتاريخ ١٩٥٨/٠٢/٢٥ بعد انتهاء العدوان الثلاثي، وقد تكون هذا الدستور من ٤٦ مادة، ما يهمنا منها هي تلك المواد المتعلقة بالحقوق والحريات العامة والتي وردت في ثمانية مواد هي المواد من ١ إلى ٨ من الباب الأول منه، والذي جاء بعنوان " في الحريات والحقوق العامة، حيث قضت المادة الأولى بالمساواة بين أهالي

قطاع غزة دون تمييز بسبب الأصل أو اللغة أو الدين، وذلك أمام القانون وفي التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفي التكاليف والواجبات العامة، بينما كفل في المادة الثانية الحرية الشخصية ومنع القبض على أي إنسان أو حبسه إلا وفقاً لأحكام القانون، وكفل في المادة الثالثة حرية الإقامة والتنقل في حدود القانون، وفي الرابعة حرمة المساكن ومنع الدخول والتفتيش إلا في حدود القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه، في حين تناول الحرية الدينية في المادة الخامسة واعتبر حرية الاعتقاد مطلقة وحرية القيام بشعائر الأديان مكفولة طبقاً للعادات المرعية شريطة عدم الإخلال بالنظام العام أو منافاة الآداب، ومن ثم نص في المادة السابعة على حق الملكية وقضى بأن للملكية حرمة ولا ينزع عن أحد ملكه إلا في الأحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلاً، وأخيراً أقر الحق في مخاطبة السلطات العامة في المادة الثامنة منه سواء الأفراد أم الأشخاص المعنوية.

أما فيما يتعلق بحريات الفكر والرأي والتعبير فقد أقرها في المادة السادسة منه، والتي نصت على أنه:" حرية الفكر مكفولة ولكل شخص الإعراب عن رأية بما لا يخالف النظام العام والآداب وفي الحدود التي بينها القانون "

وبذلك يكون المشرع الدستوري المصري قد أغفل النص الصريح على حرية الاجتماع ضمن أحكام الحريات والحقوق العامة الواردة في الدستور، وعلى الرغم من ذلك فإننا نرى بأن إقراره بحريات الفكر والرأي والتعبير يعتبر إقراراً ضمنياً من قبله بحرية الاجتماع باعتبارها فرعاً من فروع هذه الحريات العامة ونتيجة طبيعية لها ولحسن ممارستها على الوجه الأكمل، وبالتالي فإن حرية الاجتماع مكفولة وفقاً لهذا الدستور ولكنها مقيدة بالقيود ذاتها التي قُيدت بها حريات الفكر والرأي والتعبير به وهي عدم مخالفة النظام العام أو الآداب وفي الحدود المبينة في القانون.

ب- **إعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة لسنة ١٩٦٢**(١): صدر هذا الإعلان الدستوري عام ١٩٦٢ ونشر في الوقائع الفلسطينية بتاريخ ١٩٦٢/٠٣/٢٩، وقد جاء هذا الإعلان الدستوري في ٧٤ مادة، ما يعنينا منها تلك المواد التي وردت في الباب الثاني منه بعنوان " الحقوق والواجبات العامة "، ويلاحظ هنا بأن المشرع الدستوري المصري قد عَّدل العنوان الذي ورد في دستور عام ١٩٥٥ بأن ألغى كلمة " الحريات " واستبدلها بكلمة " الواجبات "، ونحن نرى بأنه لم يكن موفقاً في ذلك، إذ كان بامكانه الابقاء على كلمة الحريات واضافة كلمة الواجبات ليضحى العنوان " في الحريات والحقوق والواجبات العامة "، وقد كان لإضافة كلمة الواجبات صدى في النصوص الواردة في هذا الباب إذ ضمنها بعض النصوص ليؤكد على وجود واجبات عامة وليس فقط حقوق عامة.

وعموماً فقد تضمن هذا الباب ١٢ مادة من المادة ٣ إلى المادة ١٤، أي أكثر من الباب الوارد في الدستور السابق بأربعة مواد، وبالتالي كان طبيعياً أن تتضمن المزيد من الحقوق والحريات العامة التي لم تكن واردة ضمن دستور عام ١٩٥٥، بدءها بالنص في المادة الثالثة على المساواة بين الفلسطينين أمام القانون وفي الحقوق والواجبات دون تمييز بسبب الأصل أو اللغة أو الدين، وأكد في المادة الرابعة على كفالة الحرية الشخصية وعدم جواز القبض على أحد أو حبسه إلا وفقاً لأحكام القانون، في حين نص في الخامسة على مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات وعدم رجعية قانون العقوبات بتاتاً، حيث أكد فيها بأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون، وبأنه لا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة على صدور القانون الذي ينص عليها، بينما كفل في المادة السادسة حق الدفاع سواء أصالة أم وكالة وقضى بوجوب وجود دفاع عن المتهم بجناية، وأكد في السابعة على أن العقوبة شخصية، وحظر في الثامنة ايذاء المتهم جسمانياً أو معنوياً،

---

(١) لقد قمنا بوضع العنوان كما ورد في الإعلان، وذلك على الرغم من عدم دقة صياغته، إذ أن الأصوب هو حذف حرف الباء من كلمة بالنظام، أو حذف كل من كلمة اعلان وحرف الباء من كلمة بالنظام، أو الابقاء عليهما مع إضافة كلمة العمل بينهما.

وأكد على حرمة المساكن في التاسعة وعدم جواز مراقبتها ولا دخولها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه، وكفل في العاشرة حريتي الإقامة والتنقل في حدود القانون، وفي الحادية عشرة الحرية الدينية بشقيها الاعتقاد بصورة مطلقة والقيام بشعائر الأديان شريطة عدم الإخلال بالنظام العام أو الآداب، وتناول حق الملكية الخاصة في المادة الثالثة عشرة حيث قضى بأن الملكية الخاصة مصونة وبأنه لا يجوز نزعها إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون، وأخيراً أقر الحق في مخاطبة السلطات العامة في المادة الرابعة عشرة حيث منح الفلسطينيون حق مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعهم أما مخاطبة السلطات باسم الجماعات فلا تكون إلا من حق الهيئات النظامية.

أما فيما يتعلق بحريتي الرأي والتعبير فقد أقرها في المادة الثانية عشرة منه، والتي جاء فيها:" حرية الرأي مكفولة. ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك في حدود القانون "

ونرى بأن هذا النص قد جاء أفضل في التعبير عن حريتي الرأي والتعبير من نص المادة السادسة من دستور عام ١٩٥٥ سواء من حيث الصياغة أو من حيث الموضوع أو الجوهر، إذ تضمنت مبدأ عاماً مفاده أن حرية الرأي مكفولة، كما تضمنت أيضاً ما يتضمن اشهار هذا الرأي وعدم كبته في النفوس، وذلك من خلال التعبير عنه ونشره سواء بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من الوسائل المشروعة قانوناً.

وبناء عليه، يكون المشرع الدستوري المصري قد أغفل النص الصريح على حرية الاجتماع ضمن أحكام الحريات والحقوق العامة الواردة في الإعلان الدستوري، وعلى الرغم من ذلك فإننا نرى بأن إقراره بحريتي الرأي والتعبير بالصورة والكيفية التي جاءت في النص يعتبر إقراراً من قبله بحرية الاجتماع باعتبارها فرعاً من فروع حريتي الرأي والتعبير ونتيجة طبيعية لحرية التعبير عن الرأي، ذلك أن حرية الاجتماع هدفها ممارسة حريتي الرأي والتعبير عن الآراء والأفكار وطرحها ومناقشتها، أي أن حرية الاجتماع تؤدي بصورة مطلقة إلى حسن ممارسة حريتي الرأي والتعبير بصورة سليمة، ومن ثم فإن حرية الاجتماع مكفولة وفقاً لهذا الدستور ولكنها مقيدة بالقيود ذاتها التي قُيدت بها حريتي الرأي والتعبير به وهي في حدود القانون.

رابعاً: مرحلة الاحتلال الإسرائيلي: من الناحية النظرية بقيت التشريعات سواء الدستورية أم القانونية السابقة ذاتها في العهدين الأردني للضفة والمصري لقطاع غزة، أما من الناحية العملية فقد قُمعت معظم الحقوق والحريات العامة لا سيما السياسية منها وفي مقدمتها حريات الرأي والتعبير والاجتماع من قبل الحاكم العسكري الإسرائيلي والإدارة المدنية الإسرائيلية.

خامساً: مرحلة السلطة الوطنية الفلسطينية: صدر أول دستور لفلسطين في هذه المرحلة في شهر تموز يوليو من عام ٢٠٠٢ تحت مسمى القانون الأساسي، وتم استبداله في شهر آذار مارس من العام التالي ٢٠٠٣ بالقانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، ولكن دون أي تغيير فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة الواردة فيه، وقد تم إجراء تعديل على هذا القانون الأساسي عام ٢٠٠٥ وأيضاً دون أن يتناول الحقوق والحريات العامة.

وعموماً فقد تناول القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ الحقوق والحريات العامة في الباب الثاني منه، تحت عنوان " الحقوق والحريات العامة "، وقد تكون هذا الباب من ٢٥ مادة من المادة ٩ إلى المادة ٣٣، تناولت مختلف الحقوق والحريات العامة المعروفة على الصعيدين الداخلي والدولي، ونعرض فيما يلي ملاحظتنا بشأن تنظيم هذا الدستور للحقوق والحريات العامة:

أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد أورد الحقوق والحريات العامة في الباب الثاني من القانون الأساسي، وذلك بعد أن أكد في المادة الخامسة من الباب الأول بأن نظام الحكم في فلسطين هو نظام ديمقراطي، وهذا التأكيد مهم جداً، إذ يترتب عليه من وجهة نظرنا تقييد

المشرع عند تناوله للحقوق والحريات العامة بالتنظيم بالأسس والمبادئ التي يقوم عليها النظام الديمقراطي، وبالتالي عدم جواز تقييدها بما يخالف أسس ومبادىء وروح النظام الديمقراطي، حيث ورد في المادة ٥ ما يلي " نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني ".

أن استخدام المشرع الدستوري الفلسطيني لمصطلح " الحقوق والحريات العامة " عنواناً للباب الثاني، يستحق الإشادة والتأييد، إذ أنه بذلك يكون قد ألقى الضوء على الجانب الايجابي المهم المتمثل بوجود التزامات على عاتق السلطة العامة تجاه حريات الأفراد وحقوقهم تكريساً منه للمبادىء الحقوقية الرسخة المتمثلة بأن الحريات العامة قد أضحت امتيازات للأفراد في مواجهة السلطة يتوجب عليها احترامها وحمايتها، هذا فضلاً عن عدم اكتفاءه بمصطلح " الحقوق " وإضافة مصطلح " الحريات " إليه، للدلالة على وجود حقوق وأيضاً وجود حريات، وأخيراً أضاف إلى المصطلحين كلمة " العامة " تأكيداً على أن هذه الحقوق والحريات هي عامة، أي اضفاء صفة العمومية عليها، الأمر الذي يجعل من التسمية تعبر تعبيراً سليماً عن المفهوم الصحيح للحقوق والحريات العامة والتي يتمتع بها الجميع سواء أكانوا مواطنين أم أجانب، باستثناء الحقوق والحريات السياسية القاصرة على المواطنين دون الأجانب.

أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد أغفل النص في العنوان على الجانب الآخر لهذه الحقوق والحريات العامة والمتمثل بوجود واجبات ملقاة على عاتق الأفراد تجاه المجتمع، ولذلك كان من الأفضل النص على " الحقوق والحريات والواجبات العامة ".

أن المشرع الدستوري الفلسطيني كان موفقاً في استعراضه للحقوق والحريات العامة وإقراره بها، حيث لم يكتف بالحقوق والحريات العامة التقليدية، إنما تعداها إلى النص على الحقوق والحريات العامة الحديثة، بل وأيضاً الحقوق والحريات العامة المتعلقة بفلسطين كما سنوضح في البند التالي. ولكن يلاحظ كثرة الإحالة إلى القوانين الخاصة لتنظيم هذه الحقوق والحريات العامة وتقييدها، وهو أمر غير مستحب.

أن هذا الباب قد تناول مختلف الحقوق والحريات العامة المعترف بها وطنياً وعالمياً، نوضحها فيما يلي:

المساواة بين الفلسطينين أمام القانون والقضاء دون تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة (مادة ٩).

كفالة الحرية الشخصية ومنع القبض على الأشخاص أو تفتيشهم أو حبسهم أو تقييد حريتهم بأي قيد أو منعهم من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون، وحظر الحجز والحبس في غير الأماكن المخصصة لذلك وفقاً لقوانين تنظيم السجون (مادة ١١)، ويجب أن يتم تبليغ من يقبض عليه أو يتم ايقافه بأسباب ذلك، وكذلك إعلامه سريعاً وبلغة يفهمها بالاتهام الموجه إليه، وتمكينه من الاتصال بمحام وتقديمه للمحاكمة دون تأخير (مادة ١٢).

عدم جواز إخضاع أي شخص إلى أي إكراه أو تعذيب، ووجوب معاملة المتهمين وسائر المحرومين من حرياتهم معاملة لائقة، وبطلان كل قول أو اعتراف صدر بناءً على ما تقدم (مادة ١٣).

إقرار مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات وعدم رجعية قانون العقوبات، وتأكيد شخصية العقوبة ومنع العقوبات الجماعية وكفالة حق الدفاع ووجوب وجود محامي للدفاع عن المتهم بجناية (المادتان ١٤ و ١٥).

حظر إجراء التجارب الطبية أو العلمية على أي شخص دون رضاه القانوني المسبق، وعدم جواز اخضاع أي شخص للفحص الطبي أو العلاج أو العمليات الجراحية إلا بموجب قانون، وينظم القانون أحكام نقل الأعضاء وغيرها من مستجدات التقدم العلمي للأغراض الإنسانية المشروعة (مادة ١٦).

التأكيد على حرمة المساكن وعدم جواز مراقبتها أو دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب ووفقاً لأحكام القانون، وبطلان كل ما يترتب على مخالفة ذلك، ومنح المتضرر من ذلك الإجراء الباطل الحق في التعويض العادل من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية أي الدولة (مادة ١٧).

كفالة حرية العقيدة والعبادة وممارسة الشعائر الدينية شريطة عدم الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة (مادة ١٨).

كفالة حريتي الإقامة والتنقل في حدود القانون (مادة ٢٠).

كفالة حرية النشاط الاقتصادي، والإشارة إلى أن النظام الاقتصادي في فلسطين يقوم على أساس مبادىء الاقتصاد الحر مع منح السلطة التنفيذية حق انشاء شركات عامة تنظم بقانون، والتأكيد على أن الملكية الخاصة مصونة وعدم جواز نزعها أو الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة ووفقاً للقانون وفي مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي، وحظر المصادرة إلا بناءً على حكم قضائي (مادة ٢١).

التأكيد على أن رعاية أسر الشهداء والأسرى والجرحى والمتضررين والمعاقين هي أمر واجب ينظم القانون أحكامه، وعلى كفالة السلطة الوطنية الفلسطينة لهؤلاء خدمات التعليم والتأمين الصحي والاجتماعي، والإشارة إلى أن خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة تنظم بقانون (مادة ٢٢).

التأكيد على أن المسكن الملائم هو حق لكل مواطن، والإشارة إلى وجوب سعي السلطة الوطنية الفلسطينية لتأمين المسكن الملائم لمن لا مأوى له (مادة ٢٣).

الإشارة إلى أن التعليم هو حق لكل مواطن وإلزامي حتى نهاية المرحلة الأساسية على الأقل ومجاني في المدارس والمعاهد والمؤسسات العامة، وإشراف السلطة الوطنية على التعليم والعمل على رفع مستواه وإلتزام المدارس والمؤسسات التعليمية الخاصة بالمناهج التي تعتمدها هذه السلطة وخضوعها لإشرافها، مع كفالة القانون لاستقلالية الجامعات والمعاهد العليا ومراكز البحث العلمي، وضمانه لحرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والثقافي والفني، ووجوب أن تعمل السلطة الوطنية على تشجيعها وإعانتها (مادة ٢٤).

الإشارة إلى أن العمل حق لكل مواطن وواجب عليه وشرف له، ووجوب أن تسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه، ووجوب تنظيم علاقات العمل بما يكفل العدالة ويوفر للعمال الرعاية والأمن والرعاية الصحية والاجتماعية، والتأكيد على أن التنظيم النقابي هو حق ينظم أحكامه القانون وكذلك الإضراب حق في حدود القانون (مادة ٢٥).

الإشارة إلى كافة الحقوق والحريات المتعلقة بالإعلام في المادة ٢٧ منه، والتي أكدت على أن تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام هي حق للجميع يكفله القانون الأساسي على أن تخضع مصادر تمويلها لرقابة القانون، وكفالة القانون الأساسي والقوانين ذات العلاقة لحرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبث، وحرية العاملين فيها، وحظر الرقابة على وسائل الإعلام، وعدم جواز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي.

حظر ابعاد أي فلسطيني عن أرض الوطن أو حرمانه من العودة إليه أو منعه من المغادرة أو تجريده من الجنسية أو تسليمه لأية جهة أجنبية (مادة ٢٨).

اعتبار حماية الطفولة والأمومة واجب وطني، والتأكيد على حق الأطفال في الحماية والرعاية الشاملة وعدم الاستغلال لأي غرض كان وعدم السماح لهم بالقيام بعمل يلحق ضرراً بسلامتهم أو بصحتهم أو بتعليمهم وحمايتهم من الإيذاء والمعاملة القاسية وتحريم تعرضهم للضرب والمعاملة القاسيتين من قبل ذويهم، وفي حال الحكم عليهم بعقوبة سالبه للحرية فيجب فصلهم عن البالغين ومعاملتهم بطريقة تستهدف إصلاحهم وتتناسب مع أعمارهم (مادة ٢٩).

كفالة حق التقاضي لكل الناس، وحق كل فلسطيني في الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، مع تنظيم القانون لإجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا، وحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء، والتأكيد على أنه يترتب على الخطأ القضائي تعويض من السلطة الوطنية يحدد القانون شروطه وكيفياته (مادة ٣٠).

الإشارة إلى أن البيئة المتوازنة النظيفة هي حق من حقوق الإنسان، والتأكيد على أن الحفاظ على البيئة الفلسطينية وحمايتها من أجل الأجيال الحاضرة والمستقبلة هي مسؤولية وطنية (مادة ٣٣).

٦. أن المشرع الدستوري الفلسطيني لم يكتف بتعداد الحقوق والحريات العامة المعروفة في القانون الأساسي الفلسطيني، إنما تعداه إلى النص صراحة في المادة العاشرة منه على أنها مُلزمة وواجبة الإحترام وبأنه يتوجب على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تقوم بالإنضمام إلى الإعلانات والمواثيق والاتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان، حيث جاء فيها " ١- حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام. ٢- تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الانسان".

ولكن وعلى الرغم من ايجابيات هذا النص، إلا أنه جاء قاصراً في أمر جوهري، يتمثل في عدم اعتباره للاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته العامة جزءاً لا يتجزأ من القانون الأساسي الفلسطيني، أي اعتبارها وبموجب نص دستوري مرجعية للحقوق والحريات العامة في فلسطين، ذلك أنه ليس بامكان أي مشرع دستوري مهما كان حجم وعدد المواد والفقرات التي يخصصها لحقوق الإنسان وحرياته العامة، أن تستوعب جميع هذه الحقوق والحريات على سبيل الحصر، لذلك تكمن الطريقة المثلى الحديثة في اعتبار الاتفاقيات والمواثيق الدولية جزءاً من الدستور، الأمر الذي يمنح غطاءاً دستورياً لهذه الحقوق والحريات من جهة، ويرفع عن كاهل المشرع الدستوري تعداد وتفصيل كافة هذه الحقوق والحريات في متن الدستور من جهة أخرى[١].

٧. ومما يؤكد حرص المشرع الدستوري الفلسطيني على حماية حقوق الإنسان وحرياته العامة وكفالة ممارستها أنه قد نص في المادة ٣١ من القانون الأساسي على إنشاء هيئة مستقلة لحقوق الإنسان تقدم تقاريرها إلى كل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني، ولكنه أغفل النص عن القيمة القانونية لهذه التقارير ومدى إلزاميتها لهما وأخذهما بما ورد فيها، وكان يتوجب عليه أن يضمن النص ما يبين ويوضح هذه القيمة القانونية بل وأن ينص صراحة على وجوب مراعاتهما لما يرد فيها والعمل على تلافي أية نواقص سواء تشريعية أم إدارية وتصحيح أية ممارسات خاطئة بدلاً من تركها حبيسة الأدراج والتجاهل، حيث جاء في المادة المذكورة ما يلي " تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصاتها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني ".

٨. وليس ما تقدم فحسب بل قام المشرع الدستوري الفلسطيني بوضع نص عام على درجة كبيرة من الأهمية والخطورة لحماية وحقوق الإنسان وحرياته العامة من التعدي وكفالة

---

(١) البرزنجي، سرهنك حميد، (٢٠٠٩)، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، الطبعة الأولى، عمان: دار دجلة ناشرون وموزعون، صفحة ١٤١، ومن الأمثلة على ذلك قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عقب الاحتلال الأمريكي عام ٢٠٠٣، والتي نصت المادة ٢٣ منه على أنه " يجب ألا يفسر تعداد الحقوق المذكورة آنفاً بأنها الحقوق الوحيدة التي يتمتع بها أبناء الشعب العراقي، فهم يتمتعون بكل الحقوق اللائقة بشعب حر له كرامته الإنسانية، وبضمنها الحقوق المنصوص عليها في المعاهدات والاتفاقيات الدولية وغيرها من وثائق القانون الدولي. ويتمتع غير العراقيين في داخل العراق بكل الحقوق الإنسانية التي لا تتعارض مع وضعهم باعتبارهم من غير المواطنين "، وللأسف جاء الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ خلواً من مثل هذا النص، المرجع ذاته، صفحة ١٣٣ وهامشها.

ممارستها من قبل الأفراد، وذلك في المادة ٣٢ من القانون الأساسي والذي أكد فيها على أن الاعتداء على هذه الحقوق والحريات يُعد جريمة، وهذه الجريمة لا تسقط الدعوى سواء الجزائية أم المدنية الناشئة عنها بالتقادم وضمان السلطة الوطنية بتعويض المضرور تعويضاً عادلاً عما لحق به بسببها، حيث نصت على أنه " كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر ".

٩. أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد أغفل النص في القانون الأساسي على نص مشابه للنص المهم الوارد في المادة ١/١٢٨ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢، والذي منع القوانين المنظمة للحقوق والحريات العامة من المساس بجوهر هذه الحقوق والحريات أو أساسياتها، وذلك حرصاً منه على ضمان ممارستها بصورة سليمة ومنع المس بجوهرها تحت ستار القانون، وحبذا لو تضمن القانون الأساسي الفلسطيني نصاً مشابهاً لهذا النص.

١٠. أن هذا الباب قد خلا من وجود أليات حقيقية لضمان احترام حقوق الإنسان وحرياته العامة الواردة فيه، إذ انصب اهتمام واضعي القانون الأساسي على سرد هذه الحقوق والحريات وتعدادها أكثر من اهتمامهم بوضع آليات فعلية حقيقية تكفلها وتضمن ممارستها الفعلية الحقيقية بصورة سليمة على أرض الواقع، وذلك خلافاً لدساتير أخرى بهذا الصدد، من قبيل دستور جمهورية جنوب افريقيا لعام ١٩٩٦، والذي اهتم – إضافة إلى الإقرار بهذه الحقوق والحريات العامة ووضع لائحة تفصيلية لها – إلى النص على الكثير من الآليات التي تكفلها وتضمن ممارستها، حيث أورد الحالات التي يجوز فيها تقييدها وشروط ذلك التقييد، ووضع جدولاً بالحقوق والحريات التي لا يجوز التنازل عنها، وكيفية تنفيذ أو إحقاق هذه الحقوق والحريات وتفسيرها، وكذلك مدى تأثير حالات الطوارئ عليها(١).

١١. أما فيما يتعلق بحرية الاجتماع موضوع دراستنا، فقد مهد لها المشرع الدستوري الفلسطيني بكفالة حرية الرأي والتعبير في المادة ١٩ من القانون الأساسي، والتي جاء فيها " لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون "، ونص عليها صراحة في المادة رقم ٢٦ والتي قضت بأنه " للفلسطينين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الأتية:

١. تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون.

٢. تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.

٣. التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون.

٤. تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص.

٥. عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون "(٢).

---

(١) البرزنجي، سرهنك حميد، مرجع سابق، الصفحتان ١٤٠ و ١٤١.

(٢) ونشير هاهنا إلى أن معظم الدساتير العربية تضمنت نصوصاً بشأن حرية الاجتماع في متنها من قبيل الدستور البحريني المعدل لعام ٢٠٠٢، الذي تناول حرية الاجتماع في المادة ٢٨ منه بالقول " أ– للأفراد حق الاجتماع الخاص دون حاجة إلى إذن أو إخطار سابق، ولا يجوز لأحد من قوات الأمن العام حضور اجتماعاتهم الخاصة. ب– الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، على أن تكون أغراض الاجتماع ووسائله سلمية ولا تنافي الآداب العامة "، كما نص في المادة ٣١ منه المتعلقة بتنظيم الحقوق والحريات العامة وتحديدها، على أنه " لا يكون تنظيم الحقوق

ونورد فيما يلي ملاحظاتنا على هذه المادة:

أ-أنها قد أوردت مبدأً عاماً يقضي بحق الفلسطينيين بالمشاركة في الحياة السياسية سواء كأفراد أم كجماعات، ومن ثم أوردت بعضاً من الحقوق والحريات العامة التي اعتبرتها سياسية من وجهة نظر المشرع، الأمر الذي نرى معه بأن هذه الحقوق والحريات العامة التي اعتبرها النص سياسية ليست على سبيل الحصر إنما على سبيل المثال وبأن المبدأ العام هو كفالة حق الفلسطينيين بالمشاركة بالحياة السياسية سواء من خلال الحقوق والحريات العامة التي وردت في هذه المادة أم من خلال تلك الحقوق والحريات التي وردت في باقي نصوص القانون الأساسي الفلسطيني من قبيل حريتي الرأي والتعبير والسياسي الواردة في المادة ١٩.

ب- أن النص قد أقحم حقوق وحريات عامة لا تعتبر بطبيعتها حقوقاً وحريات عامة سياسية – وإن مارست أموراً سياسية على أرض الواقع – كالنقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية وتقلد المناصب والوظائف العامة.

ج- أن المادة قد تضمنت النص على عدد من الحقوق والحريات العامة معاً بدلاً من إفراد نص خاص بكل منها، وهذا يتسق مع مسلك المشرع في ايراد مبدأ عام حول حق الفلسطينيين بالمشاركة بالحياة السياسية ومن ثم ايراد بعضاً من تلك الحقوق والحريات التي يعتبرها من وجهة نظره سياسية.

د-أن المشرع قد اعتبر في النص حرية الاجتماع من الحقوق والحريات العامة السياسية، ونرى بأن الهدف من ذلك هو إبراز وتأكيد الدور السياسي المهم الذي تلعبة حرية الاجتماع في الحياة السياسية للدول المختلفة وهذا أمر سليم.

والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون، أو بناءً عليه. ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية ". وهذا النص منتقد بشدة ذلك أن هذه المادة قد سمحت بتنظيم الحقوق والحريات العامة ليس بموجب قوانين فقط، إنما أيضاً بناءً على قوانين، الأمر الذي يفسح مجالاً رحباً للسلطة التنفيذية أن تقوم بتقييد هذه الحقوق والحريات العامة بموجب أنظمة أو لوائح تنفيذية تصدرها بناءً على القوانين الخاصة بتلك الحقوق والحريات العامة، وليس ذلك فحسب بل إنها أيضاً قد سمحت بذلك ليس في التنظيم فقط إنما في التحديد كذلك وهذا أمر خطير جداً وسلبي للغاية على الحقوق والحريات العامة، ولا يغني عن ذلك العبارة الواردة في نهاية المادة من أنه لا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحرية ذلك أن التحديد هو بحد ذاته مناقض للحرية، فضلاً عن أن عبارة جوهر الحرية هي عبارة مبهمة غامضة غير محددة فضفاضة المعنى والمدلول وحمالة أوجة في التفسير الأمر الذي يمكن أن يستخدم ستاراً للحد من الحقوق والحريات والعامة وتقييدها بل وحتى قمعها. وكذلك الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٥ والذي تضمن نصاً واضحاً وصريحاً حول حرية الاجتماع والتي أسماها " حق المواطنين في التجمع "، وذلك في المادة رقم (٤٤) منه، والتي نصت على أنه: " حق المواطنين في التجمع مكفول وفقاً لأحكام القانون "، كما وضع هذا الدستور في المادة ٥٧ منه نصاً عاماً يؤثر على ممارسة الحقوق والحريات والعامة قضى بموجبه بأن " احترام الدستور، والامتثال للقوانين الصادرة عن السلطة العامة، والالتزام بالنظام العام والآداب العامة، ومراعاة التقاليد الوطنية والأعراف المستقرة، واجب على جميع من يسكن دولة قطر، أو يحل باقليمها "، ولم يكتف المشرع الدستوري القطري بما تقدم، إنما وضع في المادة ١٤٦ من الدستور نصاً غاية في الأهمية بالنسبة للحقوق والحريات العامة قضى بموجبه بعدم جواز تعديل النصوص الخاصة بالحقوق والحريات العامة إلا بهدف منح المزيد منها أو من ضمانات ممارستها، أي بالزيادة وليس بالنقصان، بنصه على ما يلي " الأحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة لا يجوز طلب تعديلها إلا في الحدود التي يكون الغرض منها منح مزيد من الحقوق والضمانات لصالح المواطن "، وقد أوضحت المذكرة التفسيرية للدستور القطري بشأن هذه المادة ما يلي: " في هذه المادة يشمل الحظر الدائم الأحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة نظراً لأهميتها في حياة المواطن وعلى ذلك لا يجوز بأي حال تعديل هذه الأحكام إلا إذا كان ذلك التعديل يهدف إلى إعطاء المزيد من الضمانات لصالح المواطن. وبالتالي فإن الحظر الدائم المقصود في هذه المادة هو الذي يمنع التعديل بالحذف ولكنه يبيح التعديل بالإضافة متى كانت هذه الإضافة تصب في صالح المواطن ".

ه-هــ أن المشرع قد اعتبر حرية الاجتماع الخاص مطلقة دون قيود لا سيما قيد حضور الشرطة للاجتماع، وهذا أمر قانوني منطقي سديد.

و- أن المشرع قد أقر حرية الاجتماعات العامة ولكنه لم يقرها بصورة مطلقة كحرية الاجتماعات الخاصة، إنما قيدها بقيد حدود القانون، وبذلك يكون القانون الأساسي قد أحال موضوع تنظيم ممارسة حرية الاجتماعات العام إلى قانون يصدر لهذا الغرض.

ز- أن المشرع قد فصل ما بين حرية الاجتماع من جهة وحرية الرأي والتعبير من جهة أخرى، إذ أفرد للأخيرة نصاً خاصاً هو نص المادة ١٩ منه، والذي أشار فيها إلى عدة حريات هي حريات الرأي والتعبير والنشر والفن.

ح- أن المشرع قد جمع في نص المادة – وإن بفقرات منفصلة – ما بين حرية الاجتماع من جهة وحريات تشكيل الأحزاب السياسية وتأليف النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية، ونرى بأن السبب في ذلك يكمن في الارتباط الوثيق بينها لاسيما ما بين حرية الاجتماع وحرية إنشاء أحزاب سياسية وممارستها لأغراض وأهداف إنشائها بصورة سليمة وتنمية الحياة السياسية في فلسطين.

ط- أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد قصر ممارسة الحقوق والحريات العامة الواردة في النص المذكور على الفلسطينيين فقط، أي على الأفراد المتمتعين بالجنسية الفلسطينية دون سواهم من المقيمين في فلسطين.

انضمام دولة فلسطين إلى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية:

يتوجب علينا أن نشير في ختام هذا الفرع إلى أمر مهم جداً وهو قيام الرئيس الفلسطيني محمود عباس في الأول من ابريل من عام ٢٠١٤ أي بتاريخ ٢٠١٤/٠٤/٠١ – واستناداً إلى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي اعترف بفلسطين كدولة مراقب في الأمم المتحدة في نهاية العام ٢٠١٢ – بالتوقيع على وثائق وطلبات انضمام دولة فلسطين إلى وتصديقها على عدد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ومن أهمها العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٩٦، وبالتالي انضمت دولة فلسطين إليها، لأن هذا التصديق الذي تم ارساله بالفعل لا يحتاج إلا للايداع لدى الأمين العام للأمم المتحدة لتفعيل عضوية فلسطين في هذه الاتفاقية، وهو ما تم بالفعل، وعليه فقد شاركت دولة فلسطين بتاريخ ٢٠١٤/٠٦/٢٤، ولأول مرة، في اجتماع الدول الأطراف في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي عقد في مقر الأمم المتحدة بنيويورك. وبناءً عليه يعتبر هذا العهد نافذاً في دولة فلسطين بكافة ما تضمنه من حقوق وحريات عامة ومن ضمنها حرية الاجتماع.

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لحرية الاجتماع في فلسطين

يظهر بجلاء لأي باحث قانوني يخوض غمار تتبع القوانين المتعلقة بحرية الاجتماع في فلسطين في العصر الحديث خضوعها لسلسلة من الظروف والعوامل والملابسات التي سوغت إصدار كل منها، وتتمثل هذه الظروف والعوامل من وجهة نظرنا بالآتي:

١. الظروف السياسية التي خضعت لها فلسطين منذ القرن التاسع عشر وحتى تاريخه، من حكم عثماني، إلى وعد بلفور الذي مهد للإنتداب البريطاني والذي مهد الطريق بدوره إلى إعلان دولة إسرائيل على أكثر من ثلاثة أرباع مساحة فلسطين إلى اعلان وحدة الضفتين وبالتالي اتحاد الضفة الغربية في المملكة الأردنية الهاشمية، وخضوع قطاع غزة إلى الإدارة المصرية، ومن ثم احتلال الضفة الغربية وقطاع غزة من قبل إسرائيل عام ١٩٦٧ وخضوعهما للأوامر العسكرية الإسرائيلية، إلى نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة عام ١٩٩٣ إثر اتفاق أوسلو فيما بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل مع استمرار الهيمنة الإسرائيلية بل وأيضاً الاحتلال للضفة الغربية وقطاع غزة، وأخيراً انسحاب إسرائيل الأحادي من قطاع غزة مع استمرار هيمنتها عليه والانقلاب الذي تم فيه عام ٢٠٠٦ ومحاولات إعادة اللحمة الوطنية. فكل هذه الظروف السياسية العاصفة غير المستقرة والتي لا تزال قائمة حتى الآن قد انعكست على مجمل الحقوق والحريات العامة في فلسطين، وفي مقدمتها بالطبع حرية الاجتماع، وبالتالي كان لزاماً على المشرع في كل مرحلة من هذه المراحل أن يقوم بإصدار القوانين المنظمة لممارستها وتعديل القوانين الموجودة وفقاً لما تمليه هذه الظروف ومواكبة لها.

٢. الظروف الاقتصادية الخانقة التي عاشها الشعب العربي الفلسطيني في مراحله التاريخية المختلفة، والتفاوت الطبقي بين فئات الشعب الواحد، والذي أدى بالضرورة إلى خروج الاحتجاجات الشعبية التي تنادى بالعدالة الاجتماعية، والتي أثرت على مجمل الحقوق والحريات العامة في فلسطين ومن ضمنها حرية الاجتماع، الأمر الذي انعكس على القوانين المنظمة لممارستها.

٣. كيفية ممارسة الشعب العربي الفلسطيني لحرية الاجتماع، ومدى تأثير هذه الممارسة على النظام العام بعناصره المختلفة، بحيث تزيد القيود كلما زادت الممارسات الخاطئة لهذه الحرية وانتهاك المواطنين لقانون الاجتماعات العامة لاسيما حمل السلاح وإغلاق الشوارع والطرقات وتعريض حياة الآخرين للخطر من خلال إطلاق الأعيرة النارية في الهواء، ومدى محاولة السلطات القائمة التدخل في هذه الممارسة سلباً أو ايجاباً.

وتبعاً لذلك فقد خضعت ممارسة حرية الاجتماع وتنظيمها في فلسطين إلى عدة قوانين نوضحها فيما يلي(١):

أولاً: تنظيم حرية الاجتماع في ظل قانون الاجتماعات العمومية العثماني لسنة ١٣٢٧:

صدر هذا القانون العثماني بتاريخ ٢٠ جمادى الأولى من عام ١٣٢٧ هجرية الموافق ٨ حزيران يونية عام ١٩٠٩ ميلادية، وقد احتوى هذا القانون على إحدى عشرة مادة تضمنت نصوصاً متقدمة حتى بمقاييس عصرنا الحالي بشأن ممارسة العثمانيين لحرية الاجتماع، وليس أدل على ذلك من أخذه بشرط الإخطار المسبق فقط وليس الترخيص أو الموافقة المسبقة، وعموماً فقد تضمن هذا القانون شروط ممارسة حرية الاجتماع والقيود المفروضة على هذه الممارسة وسلطات الضبط الإداري تجاهها والعقوبات المفروضة على مخالفة أحكامه.

ونوضح فيما يلي أهم ملامح تنظيم حرية الاجتماع في هذا القانون، وملاحظاتنا عليها:

---

(١) سوف نستثني من هذه الدراسة قانون الاجتماعات العمومية المؤرخ في ١٩٢٠/١٢/٠٣ الصادر عن الانتداب البريطاني، لأننا وللأسف الشديد لم نتمكن من الحصول على نسخة منه، على الرغم من الجهد الكبير الذي بذلناه بهذا الصدد.

١. أباح القانون في المادة الأولى منه للعثمانيين عقد الاجتماعات العامة دون حاجة إلى الحصول على أي موافقة مسبقة أو ترخيص مسبق، شريطة أن يتم ذلك دون حمل السلاح ووفقاً للأحكام الواردة في متن القانون، ولكنه أغفل وضع تعريف للاجتماع العام.

٢. أخذ القانون بشرط الإخطار أو الإشعار المسبق لعقد الاجتماع العام، حيث تطلب في المادة الثانية منه تنظيم ما أسماه القانون " ورقة بيان "، والتي تماثل ما يعرف حالياً بالإخطار أو الإشعار، يُذكر فيها محل الاجتماع ويومه وساعته ويتم توقيعها من قبل شخصين على الأقل يشترط أن يكون لهما مقام في المكان الذي يتم فيه عقد الاجتماع العام وأن يكونا متمتعين بالحقوق المدنية والسياسية وأن يصرحا في الورقة بما لهما من الاسم والكنية والصفة والمقام، كما يجب وفقاً للمادة الخامسة من القانون أن تتضمن الورقة بياناً بالسبب والغرض المقصود من عقد الاجتماع.

٣. أما فيما يتعلق بالإجراءات فقد أوضحتها المادة الثالثة من القانون بالقول بأن ورقة البيان تعطى من دار السعادة (اسم من أسماء مدينة اسطنبول) إلى ناظر الضابطة وفي الخارج إلى الوالي والمتصرف والقائم مقام ومدير الناحية، ومتى تم تقديمها يتوجب أن يُمنح مقدمي الورقة حالاً علم وخبر يُشعر بهذا التقديم، وبخلاف ذلك وفي حال الامتناع عن منح مقدمي الورقة هذا العلم والخبر فيتوجب على المقدمين تنظيم محضر بواقع الحال ويتم توقيعه من قبل إثنين من الحاضرين الحائزين على الصفات المبينة في المادة الثانية على الأقل، وعندها يقوم هذا المحضر مقام العلم والخبر، ويتوجب أن يشتمل العلم والخبر أو المحضر في حال عدم منح العلم والخبر على بيان يوم التقديم وساعته. وبعد ذلك يمكن عقد الاجتماع العام المخطر عنه شريطة أن تمضي مدة لا تقل عن ٤٨ ساعة ما بين تقديم الورقة وعقد الاجتماع (مادة ٤).

٤. كما تناول هذا القانون القديم تاريخاً المتقدم جوهراً ومضموناً موضوعي مكان عقد الاجتماع العام وزمانه، وذلك في المادتين رقمي ٦ و ٧ منه، حيث منعت المادة السادسة عقد الاجتماع العام في الأماكن المفتوحة الواقعة داخل مسافة ثلاثة كيلومترات من القصر الهمايوني أو من دوائر الأعيان والمبعوثان في زمن انعقاد المجلس العمومي، في حين منعت المادة السابعة عقد الاجتماع العام في الطرق العمومية المعدة للعبور والمرور، وحددت الزمان الذي يجوز فيه عقد الاجتماع العام في الأماكن المفتوحة – عدا تلك المستثناه بموجب المادة السابقة – بأنه ما بين طلوع الشمس حتى غروبها.

٥. ولم يكتف القانون بذلك، إنما تضمن أيضاً نصاً حول اللجنة المسؤولة عن حفظ النظام في الاجتماع العام، حيث قضى في المادة الثامنة منه بوجوب أن تتم إدارة الاجتماع من قبل لجنة أطلق عليها مسمى " لجنة الإدارة " مؤلفة من ثلاثة أشخاص على الأقل يتم تعيينهم من قبل الأشخاص مقدمي الإخطار (ورقة البيان)، وفي حال عدم قيامهم بذلك فيتم انتخاب أعضاء هذه اللجنة من قبل الأشخاص الحاضرين للاجتماع، أما مسؤولية هذه اللجنة فهي وفقاً للمادة المحافظة على الانتظام في الاجتماع ومنع الأحوال المخالفة للقانون وعدم الخروج عن الموضوع المعين في ورقة البيان ومنع الخطب المخلة براحة المملكة والآداب العمومية والتلفظ بأقوال كالتشويق لاتكاب الجرائم، وتكون هذه اللجنة مسؤولة عن أي مخالفة لأحكام المادتين السابعة والثامنة من القانون، وقبل تشكيلها تكون هذه المسؤولية ملقاة على عاتق الأشخاص الموقعين على ورقة البيان أي الإخطار.

٦. أما فيما يتعلق بسلطات الضبط الإداري تجاه الاجتماع العام فقد تناولتها عدة مواد من القانون، فبالنسبة للمنع منحت المادة الثالثة من القانون للحكومة حق منع الاجتماع العام الذي يتم عقده دون علم وخبر أو دون المحضر الذي يقوم مقامه، وبالنسبة للحضور أجازت المادة التاسعة من القانون للحكومة أن تقوم بتعيين مأمور من مأموري الملكية والعدلية للاجتماعات، وهذا المأمور يقيم في محل مخصوص يستنسبه وينتخبه لنفسه في مكان عقد الاجتماع، وأخيراً فيما يتعلق بالفض فقد منحت المادة التاسعة للمأمور حق حل الاجتماع العام أي فضه عند طلب

اللجنة الإدارية المسؤولة عن النظام فيه ذلك أو في حال وقوع منازعة أو مجادلة تخل بالانتظام أي بالنظام العام فيه.

٧. وأخيراً فيما يتعلق بالعقوبات المفروضة على مخالفة أحكامه، فقد تناولها القانون في المادتين الثالثة والعاشرة منه، حيث نصت الأولى على معاقبة كل من رتب لعقد اجتماع عام دون الحصول على علم وخبر أو المحضر الذي يقوم مقامه بالحبس من أسبوع إلى شهر أو بجزاء نقدي من ثلاث ذهبات إلى خمسة عشر ذهباً، بينما قضت الثانية بمعاقبة كل من قام بفعل مخالف لأحكامه بالجزاء النقدي من خمسة وعشرين قرشاً إلى ذهب واحد أو بالحبس من أربع وعشرين ساعة إلى أسبوع، على أن لا يخل ذلك بالعقوبات التي يتوجب فرضها قانوناً على أي شخص يرتكب جريمة أثناء عقد الاجتماع العام وفقاً للقوانين الخاصة بهذه الجرائم.

ومن الواضح بأن هذا القانون قد تأثر ايجاباً بقانون الاجتماعات العامة الفرنسي لعام ١٨٨١ وتعديلاته.

ثانياً: تنظيم حرية الاجتماع في الضفة الغربية في ظل قانون عام ١٩٣٣ الصادر في عهد إمارة شرق الأردن:

حيث تم توحيد الضفة الغربية مع المملكة الأردنية الهاشمية عقب إنشاء دولة إسرائيل على معظم الأراضي الفلسطينية، فقد خضعت ممارسة حرية الاجتماع في الضفة الغربية إلى القانون الأردني المنظم لها في ذلك الوقت وهو قانون عام ١٩٣٣ الصادر إبان فترة الانتداب البريطاني على الإمارة، وقد سبق لنا وأن تناولنا هذا القانون بالشرح والتعليق لدى استعراضنا للتنظيم القانوني لحرية الاجتماع في المملكة الأردنية الهاشمية فنحيل إليه.

ثالثاً: تنظيم حرية الاجتماع في الضفة الغربية في ظل قانون عام ١٩٥٣:

صدر قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٣ بعد صدور الدستور الأردني لعام ١٩٥٢، أي بعد وحدة الضفتين، وحل محل قانون عام ١٩٣٣ المشار إليه في البند السابق، وبالتالي تم تنظيم ممارسة حرية الاجتماع في الضفة الغربية بموجب أحكام هذا القانون، والذي سبق لنا شرحه وبيان أحكامه لدى تناولنا للتنظيم القانوني لحرية الاجتماع في المملكة الأردنية الهاشمية فنحيل إليه.

رابعاً: تنظيم حرية الاجتماع في قطاع غزة في ظل الإدارة المصرية:

خضع قطاع غزة – كما أسلفنا – بعد احتلال إسرائيل لمعظم فلسطين إلى الإدارة المصرية، وقد قامت هذه الإدارة بتنظيم ممارسة السكان الفلسطينيين المقيمين في قطاع غزة لحرية الاجتماع بموجب إعلان صدر عنها بهذا الصدد بتاريخ ١٩٥١/٠٤/٠٤ ونشرت في العدد السادس من الوقائع الفلسطينية تاريخ ١٩٥١/٠٤/٣٠ بعنوان " إعلان بشأن الحصول على رخصة لعقد أو تنظيم أي اجتماع أو موكب لسنة ١٩٥١ "، وقد صدر هذا الإعلان – كما ورد فيه – استناداً إلى نص المادة ١/٣٥ من قانون البوليس المعدل رقم ١ لسنة ١٩٣٧، وتكون الإعلان من مادة واحدة فقط هي: " يعلن لإطلاع العموم أنه على أي شخص يرغب في دعوة أو عقد أو تنظيم أي اجتماع أو موكب في المناطق الخاضعة لرقابة القوات المصرية بفلسطين مما ينطبق على المادة (٣٤) من قانون البوليس المعدل رقم (١) لسنة ١٩٣٧ أن يقدم إلى الحاكم الإداري المختص طلباً تحريرياً خلال مدة لا تقل عن خمسة أيام قبل اليوم المنوي فيه عقد الاجتماع أو تنظيم الموكب لأجل منحه رخصة بعقد الاجتماع أو بتنظيم الموكب.

وكل اجتماع يعقد أو موكب ينظم بدون رخصة يعتبر تجمعاً غير مشروع ويعتبر كل من اشترك فيه بأنه ارتكب جرماً ويعاقب بالعقوبات المقررة في أي قانون معمول به.

ويبقى هذا الإعلان معمول به إلى أن يعدل أو يلغى بإعلان آخر يصدر منا "

ونورد فيما يلي ملاحظاتنا وتعليقنا على هذا الإعلان:

١. أن هذا الإعلان قد جاء مبتسراً وموجزاً ايجازاً مخلاً، حيث خلا من بيان الكثير من الأمور الجوهرية المتعلقة بتنظيم ممارسة حرية الاجتماع، من قبيل ايضاح سلطات الضبط الإداري تجاه الاجتماع العام من منع وحضور وفض، والأمور المتعلقة بالمكان والزمان وغيرها.

٢. أنه قد اشترط حصول منظم أو منظمي الاجتماع على ترخيص مسبق قبل عقد الاجتماع العام، أي أنه أخذ بشرط الموافقة المسبقة، وذلك سيراً مع القانون الأردني لعام ١٩٣٣ المنظم لحرية الاجتماع في الضفة الغربية في ذلك الوقت، وخلافاً لنهج وخطة المشرع المصري في قانون الاجتماعات العمومية رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الساري آنذاك في مصر والذي تطلب في المادة الثانية منه الإخطار وليس الترخيص، ولكن مع منح الإدارة حق الاعتراض على عقد الاجتماع ومنع عقده وذلك في المادة الرابعة منه، وبعبارة أخرى فقد أخذ المشرع المصري في ذلك القانون بنظام الإخطار مع منح الإدارة حق الاعتراض، وهو نظام يقترب عملياً بشكل كبير من نظام الترخيص، ولذلك لم يكن مستغرباً أن يأتى الإعلان الخاص بقطاع غزة مشترطاً الترخيص.

٣. أن المشرع قد أوجب على أي شخص يرغب في تنظيم وعقد اجتماع عام والدعوة له تقديم طلب خطي بهذا الصدد إلى الحاكم الإداري المختص قبل مدة لا تقل عن خمسة أيام من اليوم المنوي عقد الاجتماع العام فيه، يطلب بموجبه منحة رخصة لعقد هذا الاجتماع، وذلك دون أن يبين مدى اتساع أو تقييد سلطات الحاكم الإداري تجاه هذا الطلب، الأمر الذي يعني وفقاً لقاعدة المطلق يجري على إطلاقه ما لم يأت ما يقيده منح الحاكم الإداري سلطة تقديرية واسعة جداً بهذا الصدد، فضلاً عن إغفال النص عن إلزام الحاكم الإداري بالبت في الطلب سلباً أو ايجاباً خلال مدة معينة كي يتمكن طالب عقد الاجتماع الموافق عليه من ترتيب أموره وتنظيم الاجتماع، مما يعني عملياً إمكانية تجاهل الحاكم الإداري للطلب وعدم البت به وبالتالي كان يتوجب إلزامه بالبت فيه أو على الأقل اعتبار عدم البت فيه في موعد معين رفضاً أو قبولاً له، وليس ذلك فحسب بل لقد تجاهل النص أيضاً منح الطالب غير الموافق على طلبه أو الذي تم تجاهل طلبه حق اللجوء إلى القضاء للطعن بقرار الرفض الأمر الذي يعني خضوع هذا الأمر للقواعد العامة المتعلقة بالطعن في القرارات الإدارية.

٤. اعتبر المشرع أي اجتماع عام يتم عقده دون الحصول على الترخيص اللازم تجمعاً غير مشروع، واعتبر أي شخص يشترك فيه مجرماً يستوجب العقاب وفقاً لقوانين العقابية المعمول بها، أي أنه لم يفرد عقوبة خاصة للمشاركين في الاجتماع العام غير المرخص له كما درجت العادة في الكثير من الدول، إنما اكتفى باعتبارهم مجرمين تتم معاقبتهم بموجب القوانين السارية، وهذا تشدد كبير من المشرع إذ درجت العادة في العديد من قوانين الاجتماعات العامة على النص على عقوبات مخففة بهذا الصدد تأكيداً لقدسية حرية الاجتماع.

خامساً: تنظيم حرية الاجتماع في ظل القانون الحالي لعام ١٩٩٨:

بعد إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة عام ١٩٩٣، أصدرت هذه السلطة عدداً كبيراً من القوانين المتعلقة بمختلف مناحي الحياة، ومن ضمنها تلك المتعلقة بالحقوق والحريات العامة، وفي مقدمتها القانون المنظم لحرية الاجتماع، حيث أصدرت بتاريخ ١٩٩٨/١٢/٢٨ القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨ بشأن الاجتماعات العامة، والتي ألغت بموجب المادة الثامنة منه قانون الاجتماعات العامة العثماني الصادر في ٢٠ جمادى الأولى لسنة ١٣٢٧ هجرية المعمول به في محافظات غزة، والقانون الأردني رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٣ الساري المفعول في محافظات الضفة الغربية، وكل حكم يخالف أحكام هذا القانون، وقد تكون هذا القانون من ٩ مواد، ولا يزال هذا القانون سارياً إلى الآن ولم يتم إجراء أي تعديل عليه حتى تاريخه.

كما أصدر وزير الداخلية بتاريخ ٢٠٠٠/٠٤/٣٠، واستناداً إلى نص المادة السابعة من هذا القانون القرار رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨، والتي تجاوزت حدود القانون الذي يفترض أنها قد صدرت لتنفيذه كما سنبين لاحقاً.

وبناءً عليه، فسوف نستعرض تنظيم المشرع الفلسطيني لحرية الاجتماع في هذا القانون واللائحة التنفيذية الصادرة بموجبه، وموقفنا مما ورد في كل منهما، وذلك من خلال النقاط التالية:

أولاً: ملاحظة أولية: نود – في مستهل استعراضنا لقانون الاجتماعات العامة الفلسطيني – الإشارة إلى أنه قانون عصري ومتطور وحديث، ويشجع فعلاً وحقيقةً على ممارسة حرية الاجتماع ويحترم قدسيتها، كما سيتبين تفصيلاً في البنود اللاحقة، ويا حبذا لو حذت اللائحة التنفيذية حذوه بهذا الشأن، عوضاً عن انتهاكه وتقييد حرية الاجتماع وتكبيلها بأمور لم ترد في متن أحكامه كما سنوضح لاحقاً.

ثانياً: تعريف الاجتماع العام: عرف قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني الاجتماع العام في المادة الأولى منه بأنه " كل اجتماع عام دعي إليه خمسون شخصاً على الأقل في مكان عام مكشوف، ويشمل ذلك الساحات العامة والميادين، الملاعب، والمتنزهات وما شابه ذلك ".

ونرى بأن هذا التعريف الذي أورده المشرع الفلسطيني للاجتماع العام هو تعريف موسع إلى حد ما، إلا أن المشرع قيد فيه اعتبار اجتماع ما اجتماعاً عاماً بقيدين، الأول هو قيد العدد، حيث اشترط توجيه دعوات الحضور لخمسين شخصاً على الأقل، والثاني هو قيد المكان، إذ اشترط عقد الاجتماع في مكان عام مكشوف، في حين أنه لم يورد أي قيد فيما يتعلق بالغرض أو الغاية أو الهدف من عقد الاجتماع.

ومسلك التشريع الفلسطيني في تقييد الاجتماع العام بقيد المكان العام هو مسلك منتقد وغير سديد، ذلك أن الربط فيما بين الاجتماع العام من جهة، وبين انعقاد الاجتماع في مكان عام من جهة أخرى، واستتباع ذلك بضرورة انعقاد الاجتماع في مكان عام كي نطلق عليه وصف الاجتماع العام، أمر غير سديد إطلاقاً، إذ أن انعقاد الاجتماع في مكان عام أو انعقاده في مكان خاص منبت الصلة تماماً بإطلاق وصف اجتماع عام عليه من عدمه، لأن الأمر المهم هو توافر عناصر وشروط الاجتماع العام لا مكان انعقاده لمنحه صفة العمومية من عدمها، ويا ليت المشرع الفلسطيني اكتفى بذلك، بل إنه أضاف إليه كلمه مكشوف وتطلب لكي يعتبر الاجتماع عاماً أن يتم عقده في مكان عام مكشوف، وهذا أمر منتقد بشدة إذ كيف سيتم عقد اجتماع عام في مكان مكشوف في فصل الشتاء تحت المطر ووسط الرياح؟؟؟!!!.

لما تقدم فإننا نرى ضرورة تعديل هذا التعريف الموسع غير المنضبط المشار إليه، ووضع تعريف أكثر دقة للاجتماع العام، واستبعاد قيد المكان العام المكشوف منه، وبيان الفرق فيما بينه وبين الاجتماع الخاص بصورة واضحة محددة منعاً لأي لبس أو تأويل بهذا الصدد، وتلافياً لإستغلال الإدارة لهذا النص من أجل إخضاع اجتماعات خاصة بطبيعتها إلى أحكام هذا القانون بحجة أنه قد تم عقدها في مكان عام مكشوف، فساحات النوادي هي مكان عام مكشوف ولكن يمكن بها عقد اجتماعات عامة، كما يمكن أيضاً أن يتم فيها عقد اجتماعات خاصة، فالمهم هو مدى توافر شروط وعناصر الاجتماع العام وليس المكان.

ثالثاً: المبدأ العام: حرية الاجتماعات العامة: حيث وضع المشرع الفلسطيني مبدأً عاماً في المادة الثانية من القانون قضى بموجبها بحرية ممارسة المواطنين لحق عقد اجتماعات عامة وفقاً لأحكامه، حيث جاء فيها " للمواطنين الحق في عقد الاجتماعات العامة والندوات والمسيرات بحرية، ولا يجوز المس بها أو وضع القيود عليها إلا وفقاً للضوابط المنصوص عليها في هذا القانون ".

رابعاً: إغفال النص على الفئات المستثناة من تطبيق أحكام القانون: حيث يتبين من استعراض نصوص القانون بأنه لم يتضمن أي نص يتعلق ببيان الفئات المستثناة من تطبيق قانون الاجتماعات العامة عليها، كما يتضح خلوه من أي نص يجيز للائحة التنفيذية التي صدرت بموجبه من بيان مثل هذه الفئات، وتبعاً لذلك جاءت اللائحة التنفيذية خالية من أي نص بهذا الصدد، وذلك على الرغم من وجود اجتماعات عديدة جداً ولفئات عديدة أيضاً تعتبر بحكم طبيعتها اجتماعات خاصة لا اجتماعات عامة، وبالتالي لا يجوز اخضاع هذه الاجتماعات الخاصة لأحكام قانون الاجتماعات العامة، من قبيل اجتماعات الهيئات العامة للجمعيات الخيرية والشركات والنوادي المتعلقة بتحقيق أغراضها، والاجتماعات المهنية التي تعقدها النقابات المهنية المرتبطة بتحقيق أغراضها، والاجتماعات الاكاديمية والعلمية، والاجتماعات التي تعقد في الأفراح والأتراح، وغيرها من الاجتماعات التي تعتبر بحكم طبيعتها اجتماعات خاصة لا يجوز اخضاعها لقانون الاجتماعات العامة، وهو الأمر الذي تلافته قوانين أخرى كالقانون الأردني مثلاً كما أشرنا سابقاً لدى تناولنا التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في المملكة الأردنية الهاشمية[(١)].

ويعود هذا المسلك في رأينا إلى تجاهل المشرع الفلسطيني في القانون لأمر مهم جداً هو الاجتماعات الخاصة حيث لم يشر إليها البتة لا في التعريف ولا في متن النصوص، ولذلك دعينا في البند الثاني إلى ضرورة تعديل التعديل، ونطالب هاهنا بضرورة تعديل القانون من أجل بيان الاجتماعات الخاصة والفئات المستثناة اجتماعاتها الخاصة من تطبيق أحكامه.

خامساً: شروط ممارسة حرية الاجتماع في ظل هذا القانون واللائحة التنفيذية:

نستعرض هذه الشروط ونعلق عليها من خلال البنود الآتية:

١- **الإشعار (في القانون) الترخيص (في اللائحة !!)** [(٢)]: يظهر بجلاء من خلال هذا العنوان المتناقض مدى التخبط واللغط الذي تعيشه حرية الاجتماع في فلسطين، ما بين القانون من جهة، واللائحة التنفيذية من جهة أخرى.

---

(١) ومن القوانين العربية التي تلافت هذا القصور أيضاً المرسوم بقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإجتماعات العامة والمواكب والتجمعات البحريني وتعديلاته، حيث أوضح في المادة الثامنة منه بأن الاجتماعات التالية لا تعتبر اجتماعات عامة: ١- الاجتماعات الدينية التي تتم في دور العبادة.٢- الاجتماعات التي تنظمها أو تدعو إليها الجهات الحكومية المختصة.٣- الاجتماعات التي تعقدها لأعضائها الهيئات الخاصة المعترف بها كالنقابات والجمعيات والأندية والهيئات الرياضية، واتحادات هذه الهيئات الخاصة، والشركات التجارية، بغرض مناقشة المسائل الداخلة في اختصاصها طبقاً لأنظمتها الأساسية.وبالتالي فإننا نرى بأنه إذا خرجت هذه الاجتماعات عن غرض أو هدف مناقشة المسائل الداخلة في اختصاصها طبقاً لأنظمتها الأساسية أو لم تقتصر على أعضائها فقط، فإنها في هذه الحالة تعد اجتماعات عامة تخضع لأحكام القانون المشار إليه وتتقيد بأحكامه.٤- الاجتماعات واللقاءات والمجالس التي جرى عليها العرف، أو تستلزمها المناسبات الاجتماعية والأعياد. وكذلك القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٤ بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات القطري، حيث نص في المادة الثانية منه على أنه " لا يعتبر اجتماعاً عاماً، في تطبيق أحكام هذا القانون، ما يلي: ١- اللقاءات الدينية التي تقام في دور العبادة وفقاً للقواعد المتبعة في وزارة الأوقاف والشؤون الاسلامية.٢- الاجتماعات التي تنظمها أو تدعو إليها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة.٣- الاجتماعات التي تعقدها الأشخاص الاعتبارية الخاصة كالجمعيات والمؤسسات الخاصة والأندية والشركات، وذلك لمناقشة المسائل التي تدخل في اختصاصها طبقاً للتشريعات المنظمة لها، ويقتصر الحضور فيها على أعضائها والمنتسبين إليها.٤- الاجتماعات واللقاءات التي جرى عليها العرف أو تستلزمها المناسبات الاجتماعية والأعياد.ومع ذلك إذا خرجت الاجتماعات أو اللقاءات المشار إليها في مناقشاتها للموضوعات عن أغراضها المعتادة، اعتبرت اجتماعات عامة وفقاً لأحكام هذا القانون".

(٢) نشير بهذا الشأن إلى أن بعض الدول العربية قد فرقت بهذا الخصوص ما بين الاجتماعات العامة العادية والاجتماعات العامة الانتخابية، وحددت شروطاً وإجراءات خاصة مختلفة لكل منهما، من قبيل القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٤ بشأن الإجتماعات العامة والمسيرات القطري، حيث اشترط الحصول على ترخيص مسبق للاجتماعات العامة العادية، وقد تناولت هذا الشرط ثلاث مواد فيه، هي المواد ٣ و ٤ و ٥ منه، حيث=

فالقانون تضمن نصاً مباشراً واضحاً صريحاً على قيد الإخطار أو الإشعار المسبق فقط ليس إلا، حيث نص في المادة الثالثة من القانون على أنه: " يحق عقد الاجتماعات العامة على أن يوجه **إشعار كتابي** للمحافظ أو مدير الشرطة بذلك قبل ٤٨ ساعة على الأقل من موعد عقد الاجتماع "

وظاهر جلي بأن هذا النص لم يتضمن سوى قيد الإشعار المسبق فقط، وليس ذلك فحسب بل إن القانون قد اكتفى بالإشعار المسبق دون أن يمنح الإدارة حق الاعتراض على عقد الاجتماع بتاتاً، وبالتالي لا يحق للمحافظ أو مدير الشرطة إطلاقاً الاعتراض على عقد الاجتماع العام المخطر عنه بحجة إمكانية أو احتمال أن يؤدي عقده إلى اخلال بالنظام العام، لأن النص القانوني المذكور لم يمنحه حق الاعتراض وإنما اكتفى باشعاره، فضلاً عن أن هذه الذريعة الواهية تمثل رجماً بالغيب لا يجوز التعويل عليها قانوناً بل يتوجب على سلطات الضبط الإداري القيام بمهامها وواجباتها والتي تأتي في مقدمتها المحافظة على النظام العام أثناء ممارسة المواطنين لحقوقهم وحرياتهم العامة الدستورية وليس اتخاذ النظام العام ذريعة للاعتراض على ممارستها.

وكذلك فإن كافة نصوص القانون الأخرى لم تمنح المحافظ أو مدير الشرطة حق الاعتراض، إذ يتبين من استعراض نصوص القانون الأخرى بأن المادة ٤/ج منه قد منحت

=حظرت المادة الثالثة عقد أو تنظيم أي اجتماع عام أو الدعوة إليه أو الإعلان عنه أو إذاعة أية أنباء بشأنه إلا بعد الحصول على ترخيص بعقد الاجتماع، في حين أوضحت المادة الرابعة منه بأن الجهة التي يصدر عنها الترخيص بعقد الاجتماع العام هي مدير عام الأمن العام بوزارة الداخلية، وذلك بناءً على طلب خطي مقدم إليه وموقع من قبل ثلاثة أشخاص على الأقل لهم علاقة بالاجتماع المنوي عقده، وفي حال كون طلب عقد الاجتماع مقدماً من قبل شخص معنوي فينبغي عندها أن يتم تقديمه من قبل ممثله القانوني. ويجب أن يحدد في طلب الترخيص زمان عقد الاجتماع ومكانه وأن يرفق به ما يثبت موافقة حائز المكان المنوي عقد الاجتماع فيه على عقد الاجتماع فيه. بينما قضت المادة الخامسة بأنه يتوجب أن يتم تقديم طلب الترخيص قبل الموعد المحدد لعقد الاجتماع بسبعة أيام على الأقل، وبأنه إذا لم يتم إخطار مقدمي الطلب بالموافقة على طلبهم بعقد الاجتماع قبل الموعد المحدد لعقده بثلاثة أيام، اعتبر ذلك رفضاً له من قبل مدير عام الأمن العام، ويجوز لهم في هذه الحالة التظلم من قرار الرفض لدى وزير الداخلية خلال أربع وعشرين ساعة، والذي يتوجب عليه حينها أن يقوم بالبت في هذا التظلم خلال الأربع والعشرين ساعة التالية وبخلاف ذلك يعتبر التظلم مرفوضاً، وفي جميع الأحوال يعد قرار وزير الداخلية في التظلم نهائياً. وبذلك نرى بأنه يمكن أن يعتبر طلب الترخيص مرفوضاً بمجرد عدم الرد عليه، كما يمكن أيضاً أن يعتبر التظلم مرفوضاً بمجرد على الرد عليه كذلك، أي بتجاهل كل من مدير عام الأمن العام للطلب وتجاهل الوزير للتظلم، وهذا أمر منتقد إذ نرى بأنه كان من الأفضل على المشرع أن يلزم المدير بالرد على الطلب والوزير بالرد على التظلم وليس ذلك فحسب بل أن يلزمهما بالرد الوافي المسبب، وأيضاً منح المقدمين حق اللجوء إلى القضاء للطعن بقرار الوزير، أي اخضاع القرار لرقابة القضاء حماية لحق المواطنين في ممارسة حرية الاجتماع العام المقدسة. في حين اشترط هذا القانون فقط تقديم إخطار أو إشعار مسبق للاجتماعات العامة الانتخابية، والذي خصص لها المادة السادسة منه وتطلب فيه الإخطار المسبق فقط وليس الترخيص، حيث أوضحت المادة المذكورة بأن الاجتماع العام المتعلق بالانتخابات لا يجوز أن يتم عقده إلا خلال الفترة الممتدة ما بين دعوة الناخبين للانتخاب واليوم السابق على إجراء الانتخابات، وبأنه يتوجب أن يتم إخطار إدارة الأمن العام بوزارة الداخلية بالاجتماع الانتخابي المنوي عقده قبل الموعد المقرر لذلك بأربعة أيام على الأقل، فإذا لم تعترض الإدارة على عقده خلال يومين اعتبر ذلك موافقة منها على عقد الاجتماع، وفي حال قيامها بالاعتراض على عقده فيحق عندها لذوي الشأن التظلم من القرار الصادر بالاعتراض على عقد الاجتماع الانتخابي وفقاً للقواعد السابقة الواردة في الفقرة الثانية من المادة الخامسة، أي أمام وزير الداخلية خلال أربع وعشرين ساعة، والذي يتوجب عليه حينها أن يقوم بالبت في هذا التظلم خلال الأربع والعشرين ساعة التالية وبخلاف ذلك يعتبر التظلم مرفوضاً، ويعد قرار وزير الداخلية في التظلم نهائياً. وظاهر بأن الأحكام الواردة في هذه المادة هي أفضل بكثير من الأحكام العامة الواردة في المواد السابقة وتتلافى الكثير من الانتقادات الموجهة إليها، وكنا نتمنى لو أن المشرع القطري قد أخذ بهذه الأحكام وعممها على كل الاجتماعات العامة ولم يقصرها فقط على الاجتماعات الانتخابية، وأضاف إليها حق الطعن بقرار الوزير أمام القضاء.

المحافظ ومدير الشرطة – ودون المساس بالحق في الاجتماع إطلاقاً – اختصاص وضع ضوابط على مدة ومسار الاجتماع وذلك بهدف تنظيم حركة المرور فقط ليس إلا.

أما اللائحة التنفيذية وخلافاً لأحكام القانون، فقد استبدلت قيد الإشعار المسبق بقيد الترخيص المسبق[1]، وذلك بنص صريح مباشر ورد في المادة ١١ منها، والتي قضت بأنه:

" يكون رد الشرطة على الإشعار المشار إليه في المادة ١ من هذه اللائحة على شكل **ترخيص مكتوب** وفق صيغة يقررها مدير عام الشرطة... "

وأيضاً بنص غير مباشر ورد في المادة ٦ منها بالقول: " إذا خرج الاجتماع العام عن غرضه أو حدث تجاوز للشروط التي **رُخص** بموجبها.. ".

وظاهر مما تقدم بأن هذين النصين من اللائحة التنفيذية قد استبدلاً في الحقيقة والواقع قيد الإشعار المسبق بقيد الترخيص المسبق، وليس ذلك فحسب بل إن المادة ١١ توحي وكأن تجاهل الشرطة للرد على الطلب يعني الرفض وهذه كارثة أخرى تضاف لكارثة اشتراط الترخيص. وذلك على الرغم من الإختلاف الكبير جداً فيما بين قيد الإخطار أو الإشعار المسبق من جهة، وقيد الترخيص أو الإذن أو الموافقة المسبقة من جهة أخرى، نذكر فيما يلي أهمها:

١- أن الترخيص أو الإذن المسبق يمنح للإدارة الحق في الموافقة على طلب عقد الاجتماع العام من عدمه أي الرفض، بينما الإشعار لا يمنحها مثل هذا الحق، فنظام الإشعار أو الإخطار المسبق لا يخول الإدارة الموافقة أو رفض عقد الاجتماع العام، ذلك أن هذا النظام لا يستهدف سوى الإعلام أو الإبلاغ، أي اعلام سلطات الضبط الإداري قبل فترة معينة من القيام بعقد الاجتماع بنية القيام به، وذلك كي تكون على علم بالمخاطر التي قد تنجم عن ذلك وتتمكن من اتخاذ الاجراءات والاحتياطات الكفيلة بضمان ممارسة حرية الاجتماع من جهة، وحماية النظام العام بعناصره المختلفة ومنع وقوع ما يخل أو يعوق هذا النظام في الوقت الملائم

---

(١) تعود الجذور التاريخية لقيد الترخيص المسبق إلى شهر شباط فبراير من عام ٢٠٠٠، وتحديداً يوم ٢٩ منه، حيث فوجىء الفلسطينيون فيه بنشر الصحف الفلسطينية إعلاناً صادراً عن مدير عام الشرطة يقضي بمنع عقد الاجتماعات العامة دون الحصول على موافقة مسبقة منه، حيث جاء فيه " عملاً بأحكام القانون رقم ١٢ لعام ١٩٩٨ بشأن الاجتماعات العامة ودون المساس بالحق بالاجتماع، تقرر ما يلي:

- يمنع منعاً باتاً على جميع المواطنين القيام بمسيرات بدون الحصول على موافقة مسبقة من مدير الشرطة محدداً بها خط مرور المسيرة ووقتها.
- يمنع منعاً باتاً عقد الاجتماعات العامة بدون موافقة مسبقة من مدير الشرطة يحدد بها مكان الاجتماع وتاريخ عقد الاجتماع ومدة الاجتماع والجهة المنظمة للاجتماع.
- طبقاً للمادة ٦ من قانون الاجتماعات العامة ومع عدم الإخلال بأي عقوبة أخرى ينص عليها قانون العقوبات، يعاقب كل من يخالف ذلك بالحبس مدة لا تزيد عن شهرين أو بغرامة لا تتجاوز خمسين ديناراً أو ما يعادلها بالعملة المتداولة.
- على مدراء شرطة المحافظات كل في ما يخصه اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بحق المخالفين وإخطارنا بما تم ".

وقد قامت بعض المنظمات الحقوقية الفلسطينية بالطعن فيه أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية والتي أصدرت قراراً أولياً بتاريخ ٢٠٠٠/٠٤/٢٩ بوقف العمل به إلى حين البت في الطعن، فقام وزير الداخلية في اليوم التالي أي بتاريخ ٢٠٠٠/٠٤/٣٠ بإصدار اللائحة التنفيذية التي تضمنت شرط الترخيص المسبق. للمزيد، راجع المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، (٢٠٠٣)، الحق في حرية الرأي والتعبير والحق في التجمع السلمي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية – سلسلة دراسات (٣١)، الطبعة الأولى، غزة، الصفحتان ٦١ – ٦٢. وهو الأمر الذي كررته لاحقاً الحكومة المقالة في قطاع غزة بعد انقلاب عام ٢٠٠٦، حيث فرضت هذه الحكومة والأجهزة الأمنية التابعة لها إجراءات مشددة لتقييد ومنع عقد الاجتماعات العامة، وفي مقدمتها فرض قيد الحصول على ترخيص مسبق قبل تنظيم الاجتماع. راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، (٢٠٠٩)، الحق في حرية الرأي والتعبير والحق في التجمع السلمي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، غزة – رام الله، صفحة ٢٧.

والمناسب ومن جهة أخرى، أي أن تكون بالصورة كي تتخذ ما يلزم من إجراءات لضمان مباشرة حرية الاجتماع وممارستها على نحو لا يتضمن مساساً بالنظام العام أو إخلالاً به[١].

ويؤكد ذلك الدكتور عدنان عمرو بالقول " يقصد بالإخطار المسبق إخبار السلطة الضبطية بمزاولة النشاط دون أن يكون لها الحق في معارضة اتيانه، وذلك حتى تتمكن من اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على النظام العام، ومثاله إخبار السلطة الضبطية بعزم الشخص على تنظيم حفل أو تجمع أو معرض أو غير ذلك مما يقرر القانون ضرورة إخطار السلطة الإدارية بذلك، وهو يختلف عن الإذن المسبق من حيث سلطة الإدارة في الموافقة من عدمها عندما يتعلق الأمر بنشاط يتطلب الحصول على إذن أو رخصة قبل مزاولته "[٢].

كما يؤكده الدكتور علي خطار شطناوي بالقول " إن نظام الإخطار المسبق لا يخول هيئات الضبط الإداري الموافقة أو رفض القيام بالنشاط، بل إنه يستهدف فقط إعلام هيئات الضبط الإداري قبل فترة معينة من القيام بالنشاط بالنية للقيام به، أي لكي تكون بالصورة "[٣].

٢- أن ممارسة النشاط المخطر عنه، أي الخاضع لقيد الإشعار المسبق، تتم مباشرة بعد انتهاء المدة القانونية الواجب تقديم الإشعار خلالها قبل مباشرة النشاط، في حين أنه لا يجوز ممارسة النشاط الخاضع لقيد الترخيص أو الإذن المسبق إلا بعد صدور قرار ايجابي من الإدارة ترخص بموجبه وتأذن بممارسة هذا النشاط[٤]، أو على الأقل مضي مدة قانونية يعتبر القانون فواتها بمثابة موافقة من الإدارة على ممارسة النشاط.

وبالتالي يثور هنا تساؤل جوهري مفاده، ما هي القيمة القانونية لقيد أو شرط الترخيص المسبق الوارد في اللائحة التنفيذية، وبعبارة أخرى، أيهما أولى وأحق بالتطبيق شرط أو قيد الإشعار المسبق الوارد بنص القانون، أم شرط الترخيص المسبق الوارد في اللائحة التنفيذية؟

لا نتردد بتاتاً بالإجابة على هذا السؤال بالقول بأن النص الوارد في المادة الثالثة من القانون هو النص الأحق والأولى بالتطبيق من كافة النصوص الواردة في اللائحة التنفيذية التي أهدرت وهدمت نص المادة ٣ من القانون، وذلك للأسباب القانونية التالية:

أ- أن ما ورد باللائحة التنفيذية لا يخالف فقط نص المادة ٣ من القانون الصادرة بموجبه، وإنما أيضاً نص المادة الثانية منه والتي وضعت قاعدة عامة مفادها حرية المواطنين في عقد الاجتماعات العامة وفقاً للضوابط الواردة في نصوص هذا القانون فقط.

ب- من المبادئ القانونية الجوهرية الأساسية المستقر عليها مبدأ المشروعية، وبالتالي التزام كل من الحكام والمحكومين بأحكام القانون بمعناه الواسع[٥]، وبالتالي لا يجوز لهم أن يقوموا بأي تصرف يخالف القانون بمعناه الواسع، ومن أهم متفرعات ونتائج مبدأ المشروعية مبدأ التدرج الهرمي للقواعد القانونية، والذي يعني أن القواعد القانونية تتدرج بقوتها، بحيث تخضع القاعدة الأدنى للقواعد الأعلى منها، فالعمل المادي يخضع للقرار الإداري الفردي، والقرار الإداري الفردي يخضع للتعليمات، والتعليمات تخضع للأنظمة أي اللوائح التنفيذية،

---

(١) شطناوي، علي خطار، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، صفحة ٤٠٢، وشيحا، ابراهيم عبد العزيز، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، الصفحتان ٤٤٤ و ٤٤٥ وأبو عمارة، محمد علي، (٢٠٠٤)، القانون الإداري – الجزء الثاني – نشاط الإدارة العامة في فلسطين، الطبعة الرابعة، الصفحتان ١٥٣ و ١٥٤.

(٢) عمرو، عدنان، (٢٠٠٢)، مبادىء القانون الإداري الفلسطيني، القدس: المطبعة العربية الحديثة، صفحة ٢٣.

(٣) شطناوي، علي خطار، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، صفحة ٤٠٢

(٤) العقاربة، محمد مصطفى، مرجع سابق، صفحة ١٣٥.

(٥) نشير بهذا الصدد إلى نص المادة ٦ من القانون الأساسي الفلسطيني والتي جاء فيها " مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص ".

والأنظمة أو اللوائح التنفيذية تخضع للقانون، والقانون يخضع بدوره للدستور أو القانون الأساسي.

وبناءً عليه فإنه من المستقر عليه فقهاً وقضاءً أنه يشترط أن لا يخالف النظام أو اللائحة التنفيذية أحكام القانون الذي صدر النظام أو اللائحة تنفيذاً له، وذلك بمسوغ قانوني ومنطقي بسيط جداً هو أن اللائحة التنفيذية توضع لتنفيذ أحكام القانون الصادرة بموجبه، لذلك فهي تتقيد بحدود وضوابط ذلك القانون، ومن ثم لا يجوز لها بتاتاً الخروج على أحكام ذلك القانون لأنها خاضعة له وصدرت بموجبه وبهدف تنفيذه فقط ليس إلا، فهي بالضرورة أدنى مرتبة من القانون(١)، ولذلك وضع المشرعون في مختلف دول العالم رقابة قضائية على الأنظمة واللوائح التنفيذية والتعليمات التنفيذية لاستدراك أي مخالفات بهذا الصدد.

ونظراً للأهمية الشديد لهذا الموضوع فقد آثرت بعض الدساتير وضعه في متن نصوص الدستور ذاته، من قبيل الدستور الأردني مثلاً والذي نص في المادة ٣١ منه على ما يلي " الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها ".

ولعل أفضل من عَّبر عن هذا التدرج الهرمي والنتائج المترتبة عليه هو الدكتور ثروت بدوي، بقوله " فتدرج الأعمال القانونية، يعني أن القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في الدولة، ترتبط ببعضها ارتباطاً تسلسلياً، وأنها ليست جميعاً في مرتبة واحدة من حيث القيمة والقوة القانونية، بل تتدرج فيما بينها بما يجعل بعضها أسمى مرتبة من البعض الآخر: فنجد في القمة القواعد الدستورية، التي تكون أعلى مرتبة من القواعد التشريعية العادية، أي الصادرة عن السلطة التشريعية. وهذه بدورها تحتل مرتبة أعلى من مرتبة القواعد القانونية العامة (أو اللوائح) التي تصدرها السلطات الإدارية. ونستمر في هذا التدرج التنازلي حتى نصل إلى القاعدة الفردية، أي القرار الفردي الصادر من سلطة إدارية دنيا.

ويترتب على مبدأ تدرج القواعد القانونية وجوب خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأسمى من حيث الشكل والموضوع، أي صدورها من السلطة التي حددتها القاعدة الأسمى وباتباع الإجراءات التي بينتها، وأن تكون متفقة في مضمونها مع مضمون القاعدة الأعلى...

ولا شك في أن ذلك وحده هو الذي يكفل تحقيق المساواة والعدالة بين الأفراد، كما أنه يكفل بناء الدولة القانونية. فما لم يوجد ارتباط بين القواعد القانونية التي تكون النظام القانوني للدولة، بحيث تتدرج جميعاً في نظام هرمي يسمو ببعضها على البعض الآخر، تتفكك الدولة وينهار نظامها القانوني "(٢).

ج- أنه لا يمكن أن يقال في هذا الشأن البتة بأن نص الفقرتين ج و د من المادة الرابعة من القانون يسعفان وزير الداخلية في وضع قيد الترخيص أو الموافقة المسبقة، ذلك أن هاتين الفقرتين تتعلقان فقط بوضع ضوابط حول موضوعين محددين بدقة هما المدة والمسار ليس إلا، وبهدف صريح واضح محدد هو فقط تنظيم حركة المرور، ولا تتحدثان إطلاقاً عن حق الإدارة في الإعتراض بتاتاً، وبالتالي فإننا نرى عدم صلاحية هاتين الفقرتين لكي تكونان متكئاً لمنح الإدارة حق الاعتراض على عقد الاجتماع أو فرض موافقتها المسبق أو ترخيصها المسبق عليه، وذلك خلافاً لأحكام القانون الواضحة الصريحة التي اكتفت بمجرد الإشعار ودون منح الإدارة أي حق بالإعتراض عليه إطلاقاً، فقد ورد في الفقرتين المذكورتين ما يلي:

" ج- دون المساس بالحق في الاجتماع، للمحافظ أو لمدير الشرطة أن يضعا ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع المنصوص عليه في المادة (٣) بهدف تنظيم حركة المرور، على أن يبلغ المنظمون بهذه الضوابط خطياً بعد ٢٤ ساعة على الأكثر من موعد تسليم الإشعار.

---

(١) مدانات، نفيس، مرجع سابق، صفحة ١٦٠.

(٢) بدوي، ثروت، (١٩٧٠)، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، القاهرة: دار النهضة العربية، الصفحتان ١٠ و ١١.

د- في حال عدم تلقي الجهة المنظمة لأي جواب خطي حسب ما هو منصوص عليه في الفقرة السابقة يحق للجهة المنظمة إجراء الاجتماع العام في الموعد المحدد طبقاً لما هو وارد في الإشعار ".

د- أن نظام الإشعار أو الإخطار لا يعتبر بأي حال من الأحوال، طلباً أو التماساً بالموافقة على ممارسة النشاط المقيد بقيد الإشعار، كي يتم تقييده بضرورة صدور موافقة عليه من الإدارة كما فعلت اللائحة التنفيذية بغير حق وخلافاً لأحكام القانون، إنما لا يعدو كونه مجرد إشعار يتضمن عدداً من البيانات التي أوجب القانون وجودها فيه، كالإسم والتوقيع والمكان والزمان، ويهدف هذا الإشعار إلى إعلام الإدارة مسبقاً بالنية في ممارسة النشاط كي تكون على علم ودراية بذلك بغية اتخاذ الإجراءات الكفيلة بممارسته على أكمل وجه من جهة والمحافظة على النظام العام من جهة أخرى(١).

وفي الحقيقية فإن الاختصاصات العامة المقررة لسلطات الضبط الإداري فيها ما يكفي لتحقيق غايات الضبط الإداري، يستوي في ذلك منح الإدارة حق الإعتراض من عدمه(٢)، بل إنه يستوي أيضاً قيد الإشعار وقيد الترخيص، ذلك أن هذه الاختصاصات والسلطات العامة المقررة لسلطات الضبط الإداري كافية تماماً لحماية النظام العام والمحافظة عليه بعناصره المختلفة مهما اختلفت القيود الواردة على الحقوق والحريات العامة بل وحتى في حال عدم تقييد ممارسة هذه القيود بأي قيد مهما كان، ومن ثم لا يمكن اتخاذ هذا الأمر ذريعة لإقرار قيد الترخيص أو لإقرار حق الإدارة في الإعتراض إطلاقاً، فالمشرع - دون غيره - وفي متن نصوص القانون فقط - دون غيرها - يقوم بوضع مثل هذه القيود.

هـ- أن ما ورد باللائحة التنفيذية يخالف المواثيق الدولية التي انضمت إليها فلسطين، من قبيل المادة ٢١ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والذي انضمت إليه دولة فلسطين كما أسلفنا والمذكورة بنصها سابقاً، والتي أكدت على الاعتراف بحرية الاجتماع وعدم وضع قيود على ممارستها إلا تلك التي تُفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، والمجتمع الديمقراطي يكتفي بالإخطار أو الإشعار دون الترخيص، لا سيما وأن المادة ٥ من القانون الأساسي الفلسطيني قد أكدت على أن نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي، ونظم الحكم الديمقراطية تأخذ بقيد الإشعار أو الإخطار فقط فيما يتعلق بحرية الاجتماع.

و- لقد استقر الاجتهاد الفقهي على ضرورة خضوع النظام التنفيذي أو اللائحة التنفيذية لأحكام ونصوص القانون الصادرة بموجبه وتنفيذاً له، سواء من حيث الشكل أو من حيث الجوهر والمضمون، بحيث لا يجوز لها مخالفته بتاتاً وتحت أي ظرف من الظروف أو ذريعة من الذرائع، وقد سبق لنا وأن أوردنا ما أكده الدكتور ثروت بدوي بهذا الصدد، ونشير أدناه إلى ما أكده آخرون بشأنه.

نشير بداية إلى ما أكده الدكتور عدنان عمرو من أنه: " تعد الأنظمة أو اللوائح قواعد عامة مجردة واجبة الاحترام والتقيد بأحكامها، وتلي التشريع العادي في مرتبتها في سلم التدرج

---

(١) البنا، محمود عاطف، مرجع سابق، الصفحتان ١٢١ و ١٢٢، والعقاربة، محمد مصطفى، مرجع سابق، الصفحتان ١٣٥ و ١٣٦، كما يؤكد الأستاذ محمد بأن اشتراط تضمن الإشعار بيانات معينة لا يعني بتاتاً منح الإدارة حق الاعتراض، إذ يقول " إن اشتراط القانون أن يتضمن الإشعار شروطاً معينة لا يصل إلى حد إعطاء الإدارة حق الإعتراض، ولا يقترب من الترخيص. إذ أن لزوم احتواء الإشعار معلومات محددة عن نوع النشاط لا يصل إلى مرتبة الإعتراض، وإنما من قبيل إعلام الإدارة، لتتمكن من اتخاذ الاحتياطات والتدابير التي تحول دون تحول النشاط إلى بؤرة للاخلال بالنظام العام. فالإعتراض يعني حق الإدارة في ابداء رأيها الفصل في موضوع النشاط ذاته، لا في مدى توافر الشروط المحددة لممارسة هذا النشاط، فإذا حدد القانون شروط ممارسة نشاط معين، وتخلف أحدها، فليس للإدارة حق منع النشاط، طالما تم تلافي الشرط الناقص، في حين أن الاعتراض يخول الإدارة التحفظ على نوع النشاط، ثم منعه ".

(٢) البنا، محمود عاطف، مرجع سابق، صفحة ١٢٠.

القانوني، وتخضع مشروعيتها لرقابة القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية تنظيمية يجب أن تكون متفقة مع الدستور والقانون..

إن السلطة التنفيذية في إصدارها للوائح التنفيذية تبقى ملتزمة بحدود القانون الذي صدرت اللائحة لتنفيذه، فلا يجوز لها أن تتعدى حدود القانون وتخرج عن نطاقه فتعدل من أحكامه بإضافة أحكام جديدة أو إلغاء أحكام مقررة أو تعديلها زيادة أو نقصاناً، ذلك أن الإضافة والإنقاص تعد تعدياً على اختصاص السلطة التشريعية مما يجيز للمحاكم أن تمتنع عن تطبيقها أو إبطالها "[1].

" إذا تقرر شرط الحصول على الإذن أو الترخيص بالنظام لحرية مكفولة في الدستور أو القانون فإن النظام يكون غير مشروع. فمثلاً إذا نص القانون على الإشراف والرقابة فإن ذلك لا يمتد إلى تنظيم النشاط الذي يعطي السلطة الضبطية سلطة المنع الجزئي أو تقرير الحصول على إذن قبل ممارسة العمل "[2].

كما نشير إلى ما أكده الدكتور عبد الحكم فودة بالقول: " قوة القانون واللائحة:

لما كان القانون يصدر عن الأمة ممثلة في برلمانها فإنه يعلوا اللائحة التي تصدر عن إحدى سلطات الدولة، وهي السلطة التنفيذية. ومن ثم فاللائحة المفروض أنها تنفذ ما أورده القانون من أحكام، فلا يجوز بالتالي أن تأتى بأحكام متعارضة مع القانون، وإلا كانت باطلة، لأنه لا يجوز لفرع أن يطغى على الأصل ويتجاوز نطاقه. كما أنه لا يجوز للائحة أن تعدل القانون، أو تأتى بأحكام انشائية جديدة لم يتناولها التشريع فتعتبر تعديلاً ضمنياً لأحكامه...

فقد تورد الإدارة خلال التفصيلات التي تدخل بطبيعتها في نطاق التنفيذ ما يتضمن تعديلاً لأحكام القانون الذي تنفذه بالإضافة أو بالحذف، مما ينبغي اعتباره خروجاً على القانون مستوجباً ترتيب الجزاء المقرر. وهذا الجزاء يتمثل في حق المحاكم العادية في الامتناع عن تطبيق اللائحة فيما تتضمنه من مجاوزة أو مخالفة لأحكام القانون، كما يتمثل في حق محاكم مجلس الدولة في إلغاء تلك اللائحة والقضاء للمضرور منها بالتعويض "[3].

وأيضاً إلى ما أكده الدكتور عثمان عبد الملك الصالح من أنه: " إن مبدأ الشرعية الذي تخضع له الإدارة يعني أن تتصرف بشكل مطابق للقانون، وعلى ذلك فإن علاقة التطابق يجب أن تقوم بين كل عمل إداري والقواعد القانونية. ويقطع الأستاذ ايزنمان بوجوب توافر علاقة وثام وانسجام بين القانون واللائحة. وهذا يعني أن تلك العلاقة لا يكفي أن تكون علاقة عدم مخالفة، أو علاقة موافقة، بل يجب أن تكون علاقة مطابقة، علاقة قصوى من الارتباط والخضوع. وعلاقة الخضوع هذه ليست ناتجة عن واجب احترام مبدأ الشرعية فحسب، بل تستلزمه أيضاً طبيعة الوظيفة التي تقوم بها اللائحة. ذلك أن خضوع القرارات التنفيذية إلى الأعمال الأصلية المكلفة بتنفيذها يشكل قاعدة عامة مطلقة.

فاللائحة التنفيذية لا يكفي أن تحترم نص وروح القانون الذي تنفذه فحسب، بل يجب أن تتواجد وحدة في الهدف ما بينها وبينه، بحيث لا تهدف إلا إلى ضمان تنفيذه فقط. وعلى ذلك فإن كل حكم تتضمنه اللائحة ويكون لازماً ضرورياً لفاعلية التطبيق، يكون حكماً صحيحاً. وعلى عكس ذلك فإن كل حكم لا يتمتع بتلك الصفة يكون باطلاً حتى ولو لم يهدر أي حكم من أحكام القانون.

فللإدارة إذن أن تضمن لائحتها جملة من الأحكام غير أنها لا تستطيع ممارسة هذا الاختصاص إلا لتحقيق الغرض الذي من أجله أنشيء هذا الاختصاص وهو تيسير وضع أحكام القانون موضع التنفيذ، وتكون الإدارة في ذلك خاضعة لرقابة القضاء الكاملة. وهو يمارس

---

(١) عمرو، عدنان، (٢٠٠٨)، القضاء الإداري في فلسطين، القدس، الصفحتان ٢٦ و ٢٨.

(٢) عمرو، عدنان، مبادىء القانون الإداري الفلسطيني، مرجع سابق، الصفحتان ٢٢ و ٢٣.

(٣) فودة، عبد الحكم، (١٩٩٧)، الخصومة الإدارية – الجزء الثاني، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، الصفحتان ١٨٦ و ١٩٥.

رقابته على قانونية الغرض والسبب، فيلغي اللائحة التنفيذية على أساس الإنحراف بالسلطة أو تجاوزها إذا تبين له عدم قانونية الغرض الذي استهدفته أحكام اللائحة أو السبب الذي قامت عليه، فالعلاقة هنا علاقة مطابقة لا موافقة...

ويترتب على هذا الوضع الذي توجد فيه اللائحة أنها لا تستطيع مخالفة أحكام القواعد التي تعلوها في الدرجة. ومن ثم ضرورة تقيد الإدارة عند وضعها بأحكام تلك القواعد من حيث اجراءات وضعها ومن حيث مضمونها. ومعنى ذلك أن اللائحة التنفيذية إن تجاوزت الحدود المرسومة تحولت إلى عمل غير مشروع يجب التخلص منه لمخالفته لمبدأ الشرعية. وأصبحت بهذه المثابة محلاً للطعن فيها أمام الجهة القضائية المختصة التي تحكم بالغائها لمخالفتها لمبدأ الشرعية، وبالتعويض لمن أصابه ضرر من جراء اتخاذ اللائحة غير المشروعة "[(١)].

ونشير أخيراً إلى ما أكده الدكتور عبد الرزاق السنهوري بالقول:" وأكثر ما يكون ذلك عندما تصدر الإدارة لائحة تنفيذية تتعارض مع التشريع الأصلي أو تعدله أو تعطله أو تعفي من تنفيذه، فتكون هذه اللائحة باطلة، لا لمخالفتها للتشريع فحسب، بل أيضاً لصدورها من جهة غير مختصة "[(٢)].

ز- لقد استقر الاجتهاد القضائي كذلك - وفي الدول المختلفة بل وأيضاً في المحاكم المختلفة وبشتى درجاتها - على ضرورة تقيد اللائحة التنفيذية بأحكام القانون الصادرة تنفيذاً له، وبالتالي عدم جواز مخالفتها له شكلاً ومضموناً، ننتقي منه بعضاً من الأحكام التي تفي بالغرض من الإيراد وتحقق المبتغى منها بتأكيد صحة ما ذهبنا إليه.

- الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله في الدعوى رقم ٢٠٠٧/١٤٥ تاريخ ٢٠٠٨/٠٥/١٤، والذي قضى بأنه: " إن ما نصت عليه المادة ١٤٣ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، بخصوص حجز راتب الموظف مؤقتاً فور احتجازه من قبل الشرطة أو أي جهة أخرى، غير واجبة التطبيق، ذلك أنه لا يجوز أن تضيف اللائحة (النظام) قواعد جديدة للقانون، وإن حق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح (الأنظمة) يجب أن يقتصر على وضع قواعد تنفيذية محضه لا يكون من شأنها أن تزيد شيئاً على نصوص القانون أو أن تحد منها ".

- الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله في الدعوى رقم ٢٠٠٥/١١٣ تاريخ ٢٠٠٦/٠٥/١٣، والذي جاء فيه: " إن التعليمات والقرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بما في ذلك التعليمات والقرارات الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لا يجوز لها أن تخالف أحكام القانون الذي يسمو عليها في المرتبة التشريعية طالما أنها لم تصدر كمراسيم بقوانين".

- الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم ١٩٧٨/١٣١ تاريخ ١٩٧٩/٠٥/١٣، والذي قضى بأنه: " أنه من المبادئ المستقرة فقهاً وقضاءً أن النظام الذي يصدر تنفيذاً لأحكام أي قانون يجب أن تقتصر أحكامه على قواعد تنفيذية محضه لا تزيد شيئاً على نصوص القانون أو تحد منها ".

- الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم ١٩٧٩/٥٧ تاريخ ١٩٨٠/٠١/١٧، والذي ورد فيه: " أن صلاحية السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة تنفيذاً لقانون يجب أن يقتصر على قواعد تنفيذية محضه لا يكون من شأنها أن تزيد شيئاً على نصوص القانون أو أن تحد منها ".

- الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم ٧١ بجلسة ١٩٩٧/١٠/٠٤، والذي جاء فيه: " إن الغرض من صدور اللائحة يتعين أن ينحصر في إتمام

(١) الصالح، عثمان عبد الملك، (١٩٩٤)، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت، الطبعة الثانية، الكويت: جامعة الكويت، الصفحات ٤٠ - ٤٢.

(٢) السنهوري، عبد الرزاق، البحث السابق، صفحة ٢٣.

القانون أي وضع القواعد والتفاصيل اللازمة لتنفيذه مع الإبقاء على حدوده الأصيلة بلا أدنى مساس. ودون أن تنطوي على تعديل أو إلغاء لأحكامه، أو أن يضيف إليه أحكاماً تبعده عن روح التشريع، فيجاوز مصدرها الاختصاص الدستوري المخول له، متعدياً على السلطة التشريعية "[١].

– الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية بجلسة ١٩٥٤/٠٣/٣٠، والذي قضى بأنه: " من المبادئ المقررة أنه يشترط لصحة صدور اللوائح والقرارات التي تجيء منفذة للقانون أن لا تكون مخالفة لقواعده أو أن تضيف إليه جديداً أو تعدل من أحكامه، وإلا أصبحت معيبة، ويكون لكل ذي شأن المطالبة بإلغائها "[٢].

– الحكم الصادر عن محكمة النقض المصرية في نقض جنائي جلسة ١٩٧٥/٠٦/٢٢، والذي جاء فيه:" من حق السلطة التنفيذية طبقاً للمبادىء الدستورية المتواضع عليها أن تتولى أعمالاً تشريعية عن طريق إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وليس معنى هذا الحق نزول السلطة التشريعية عن سلطتها في سن القوانين إلى السلطة التنفيذية، بل هو دعوة لهذه السلطة لاستعمال حقها في وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ القوانين دون أن تزيد عليها شيئاً جديداً أو تعدل فيها أو تعطل تنفيذها أو أن تعفي من هذا التنفيذ "[٣].

بل إن محكمة مصر الابتدائية تدخلت في الموضوع وحكمت بتاريخ ١٩٣٤/٠٢/٢٣ بما يلي: " إن اللوائح التي توضع من قبل السلطة التنفيذية تنفيذاً للقانون، يجب أن تقتصر على قواعد تنفيذية محضه دون أن يكون من شأنها أن تزيد شيئاً جديداً على نصوص القانون أو أن تحد من هذه النصوص، فلا تستطيع السلطة التنفيذية أن تجعل نص القانون يتناول أحكاماً أخرى لم يوردها، أو تحمل معناه مدى أوسع، سواء شرعت السلطة التنفيذية في وضع هذا اللوائح عن القواعد الدستورية العامة أو عن نص في القانون يدعوها لوضع لائحته التنفيذية "[٤].

لما تقدم فإننا نرى بأن أي نص ورد في هذه اللائحة التنفيذية مخالف لأحكام القانون التي صدرت بموجبه هو نص باطل خالٍ من أي حجية أو قيمة قانونية، وبالتالي جواز قيام كل ذي مصلحة بالطعن به أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية والمطالبة بإلغاءه، وفي حالة إحالة أي شخص للقضاء العادي بموجب نص ورد في هذه اللائحة مخالف لما ورد في القانون، فيحق له التمسك بعدم قانونية هذا النص والمطالبة باستبعاد تطبيقه في الدعوى المنظورة.

---

(١) نقلاً عن السيد، محمود صبحي علي، (٢٠١١)، الرقابة على دستورية اللوائح، الطبعة الأولى، القاهرة: دار النهضة العربية، صفحة ٢١٣ وما بعدها والهوامش.

(٢) نقلاً عن فودة، عبد الحكم، مرجع سابق، الصفحتان ١٩٧ و ١٩٨.

(٣) نقلاً عن فودة، عبد الحكم، مرجع سابق، الصفحتان ١٩٦ و ١٩٧.

(٤) نقلاً عن فودة، عبد الحكم، مرجع سابق، صفحة ١٩٧.

٢- **اجراءات الإشعار**[(١)]: أوضحت هذه الإجراءات المادتين الثالثة والرابعة من القانون، حيث أوجبت المادة الثالثة أن يتم توجيه الإشعار إلى المحافظ أو مدير الشرطة قبل ٤٨ ساعة على الأقل من الموعد المنوي عقد الاجتماع فيه، في حين قضت المادة الرابعة بوجوب أن يتم تقديم الإشعار كتابة من قبل الأشخاص الراغبين في عقد الاجتماع أي منظمي الاجتماع شريطة أن لا يقل عددهم عن ثلاثة أشخاص وأن يتم توقيعه منهم، وفي حال تقديم الإشعار من قبل شخص معنوي فيكتفى بتوقيع الشخص الذي يمثل هذا الشخص المعنوي على الإشعار.

أما البيانات التي يجب أن يتضمنها الإشعار فهي – وفقاً للمادة ذاتها – المكان والزمان اللذين سوف يتم عقد الاجتماع فيهما والغرض أو الهدف من عقد الاجتماع.

كما منحت الفقرة الثالثة من المادة الرابعة – ودون المساس بالحق في الاجتماع – للمحافظ أو لمدير الشرطة اختصاص وضع ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع فقط وبغرض تحقيق هدف محدد وحيد هو تنظيم حركة المرور، وشريطة أن يقوم المحافظ أو مدير الشرطة بابلاغ المنظمين بهذه الضوابط خطياً بعد ٢٤ ساعة على الأكثر من موعد قيام المنظمين بتسليم الإشعار، وأوضحت الفقرة الرابعة من المادة ذاتها بأنه في حال عدم تلقي المنظمين لمثل هذه الضوابط حول مدة الاجتماع ومساره في الموعد المحدد في الفقرة الثالثة، فيحق لهم حينها عقد الاجتماع العام وفقاً لما ورد في الإشعار المقدم منهم.

ونرى بأن منح المحافظ ومدير الشرطة اختصاص وضع ضوابط على مدة الاجتماع ومساره يعود إلى أن المشرع قد أجاز في المادة الأولى من القانون – لدى تناوله تعريف الاجتماع العام – عقد الاجتماعات العامة في الساحات العامة والميادين والملاعب والمتنزهات وما شابهها من أماكن، وبالتالي منح المحافظ ومدير الشرطة هذا الاختصاص المتعلق حصراً بمدة الاجتماع ومسارة، كي يتمكنا من تحقيق الهدف المرجو من منح هذا الاختصاص وهو حصرياً تنظيم حركة المرور في هذه الساحات العامة والميادين، وذلك بما يكفل ممارسة حرية الاجتماع على الوجه الأكمل من جهة، وعدم التعدي على حرية أخرى من حريات الناس وهي حرية التنقل في هذه الأماكن، وبالتالي يجوز لهما مثلاً أن يحددا موعد الاجتماع في مثل هذه الأماكن بساعات معينة يقل فيها مرور الناس والسيارات، أو يحددا المسار على جانب الطريق.

---

(١) ومن الدول العربية التي أخذت أيضاً بشرط أو قيد الإخطار أو الإشعار المسبق القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإجتماعات العامة والمواكب البحريني وتعديلاته، حيث تناولت هذا الشرط الفقرة (أ) من المادة الثانية منه، والتي أوجبت على كل شخص يرغب في تنظيم عقد اجتماع عام أن يقوم بتقديم إخطار كتابي خطي إلى رئيس الأمن العام قبل موعد عقد الإجتماع بثلاثة أيام على الأقل، وأنظر عكس هذا الرأي آل خليفة، مريم بنت حسن، وعلوان، عبد الكريم، (٢٠٠٨)، ملتقى البحرين في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، المنامة: جامعة البحرين، صفحة ٤٢٩، واللذان يريا بأن قانون الاجتماعات العامة البحريني قد تطلب ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من الجهات المختصة قبل عقد الاجتماع. وظاهر بأن هذا الرأي يخالف بصورة واضحة نص المادتين الثانية والثالثة من القانون المذكور والتي تطلبت الإخطار فقط وليس الترخيص، وشتان ما بين الإخطار والترخيص من بون شاسع في الشكل والمضمون والنتائج، إذ يكتفى في الإخطار مجرد توجيهه إلى الجهات المختصة دون أن تتوقف آثاره ومفاعيله القانونية على الحصول على موافقة تلك الجهات عليه، وذلك بخلاف الترخيص الذي لا يكتفى فيه مجرد التوجيه، إنما لا بد من انتظار الحصول على موافقة تلك الجهات عليه كي ينتج آثاره القانونية، وبعبارة أخرى فإن الإخطار لا يتطلب موافقة في حين أن الترخيص يتطلب موافقة. كما تناولته أيضاً الفقرتين (ب) و (ج) من المادة الثالثة منه، حيث تطلبت الأولى أن يتم توقيع الإخطار المذكور من قبل ثلاثة أشخاص، في حين أوضحت الثانية الشروط الواجب توافرها في الأشخاص الموقعين على الإخطار، وهي: أ- أن يكون من أهل المدينة أو الجهة التي سيتم فيها عقد الاجتماع.ب- أن يكون محل اقامته في تلك المدينة أو الجهة.ج- أن يكون معروفاً بين أهل تلك المدينة أو الجهة بالسمعة الحسنة.د- أن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية.هـ أن يبين كل شخص من الأشخاص الموقعين على الإخطار اسمه وصفته ومهنته ومحل اقامته في متن الإخطار.

وفي الحقيقة لقد خلط المشرع هنا ما بين الاجتماع العام والذي يكون بطبيعته في مكان ثابت وبالتالي غير متحرك، وما بين المسيرة والتي هي بطبيعتها متحركة من مكان إلى آخر بحيث يكون لها نقطة انطلاق ونقطة انتهاء، فالاجتماع العام لا مسار له أنما مكان أو موقع محدد بخلاف المسيرة.

وكذلك أشارت إلى موضوع إجراءات الإشعار كل من المواد الأولى والثانية والثالثة من اللائحة التنفيذية، حيث أوضحت المادة الأولى بأن الإشعار يجب أن يكون مكتوباً ويقدم باليد إلى المحافظ أو مدير الشرطة، وذلك قبل ميعاد الاجتماع أو المسيرة بـــ ٤٨ ساعة على الأقل، وأن يتم فيه تحديد مكان وزمان وهدف الاجتماع أو المسيرة، وفي الأخيرة – أي المسيرة – بيان خط سيرها ومدتها.

ونرى بأن هذا النص قد تلافى الخلط ما بين الاجتماع العام والمسيرة وراعى طبيعة كل منهما، كما نرى بأنه نص متوافق مع نصوص قانون الاجتماعات العامة ولا يخالفه.

أما المادة الثانية فقد أشارت إلى أنه إذا تم تقديم الإشعار إلى المحافظ فيقوم باحالته إلى مدير الشرطة لاتخاذ ما يراه مناسباً وفقاً لأحكام القانون واللائحة التنفيذية، ويلاحظ بأن هذا النص قد ألقى العبيء على مدير الشرطة وحده دون المحافظ بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات، وهو الأمر الذي أكدته باقي نصوص اللائحة التنفيذية والتي أشارت إلى مدير الشرطة والشرطة دون المحافظ، في حيث أن نصوص القانون قد استخدمت عبارة " المحافظ أو مدير الشرطة ".

بينما قضت المادة الثالثة بحق مدير الشرطة وقبل الرد على اشعار تنظيم الاجتماع أو المسيرة طلب الاجتماع مع منظمي الاجتماع أو المسيرة لبحث هدف وموضوع الاجتماع أو المسيرة ومكانهما وزمانهما ومدتهما وخط سير المسيرة، ونورد على هذا النص الملاحظات التالية:

أ-أنه قد تجاوز نصوص القانون وأضاف إليها أموراً لم ترد في القانون، وهي أمور موضوعية جوهرية لا شكلية ولا اجرائية، وبالتالي فكافة هذه التجاوزات والإضافات غير قانونية وباطلة.

ب- أنه يتوجب أن يفهم هذا النص ويتم رده إلى نص الفقرتين (ج) و (د) من المادة الرابعة من القانون، وبالتالي استبعاد أي أمر تضمنه النص يخالف ما ورد بهاتين الفقرتين. ومن ثم يكون الرد المقصود بالنص منحصراً في ضوء الفقرتين المذكورتين على ضوابط المدة والمسار فقط دون غيرهما، أما الأمور الأخرى التي تناولها النص فهي مخالفة للقانون وبالتالي باطلة.

ج- أن بحث هدف الاجتماع العام أو المسيرة وموضوعهما غير قانوني بتاتاً لأن القانون لم يمنح لا للمحافظ ولا لمدير الشرطة حق القيام بذلك في متن نصوصه، كونهما يخرجان تماماً ولا علاقة لهما إطلاقاً بالمدة والمسار، وذلك بخلاف المكان والزمان والمدة وخط سير المسيرة والتي تتعلق فعلاً بالمدة والمسار.

ونشير أخيراً بهذا الصدد إلى أن هذا الموضوع المهم تناولته أيضاً المادة رقم ١١من اللائحة التنفيذية والتي استبدلت – وخلافاً لأحكام القانون – قيد الإشعار المسبق بقيد الترخيص المسبق، حيث جاء فيها: " يكون رد الشرطة على الإشعار المشار إليه في المادة ١ من هذه اللائحة على شكل ترخيص مكتوب وفق صيغة يقررها مدير عام الشرطة ويسلم باليد لمقدم الطلب ويتضمن:

أ– اسم مقدم الإشعار.

ب– موضوع الاجتماع أو هدف المسيرة.

ج– مكان الاجتماع ومدته.

د– مكان تجمع المسيرة وخط سيرها ومدتها.

هـ- الشروط والضوابط الأمنية التي يقدرها مدير الشرطة لتوفير الحماية للاجتماع أو المسيرة بما يضمن حماية الجمهور والسلامة العامة.

و- أية شروط أخرى."

وقد سبق لنا وأن وجهنا سهام النقد الشديد إلى هذا الاستبدال فيما تقدم فنحيل إليه، ونكتفي في هذا المقام بالتأكيد على أن أي أمر ورد في هذا النص بشكل يخالف لما ورد في القانون هو أمر باطل.

٣- **مكان عقد الاجتماع العام وزمانه والغرض منه:** تناولت هذه الموضوعات في مواد القانون كل من المادة الأولى التي وضعت تعريفاً للاجتماع العام بأنه ذلك الاجتماع الذي يتم عقده في مكان عام مكشوف ويشمل ذلك الساحات العامة والميادين والملاعب والمتنزهات وما شابه ذلك، وكذلك الفقرة (أ) من المادة ٤ منه والتي أوجبت أن يتضمن الإشعار بيان مكان وزمان عقد الاجتماع العام والغرض منه، وأيضاً الفقرتان (ج) و (د) من المادة ذاتها والتي سمحت للمحافظ أو مدير الشرطة بوضع ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع فقط دون غيرهما وذلك على التفصيل الموضح في البند السابق.

أما فيما يتعلق باللائحة التنفيذية فقد تناولت هذه الموضوعات عدة مواد فيها أيضاً، هي الفقرتان الثالثة والرابعة من المادة الأولى منها واللتان أوجبتا أن يحدد في الإشعار مكان وزمان وهدف الاجتماع أو المسيرة وخط سير المسيرة ومدتها، وأيضاً المادة الثالثة منها والتي سمحت لمدير الشرطة بطلب الاجتماع مع منظمي الاجتماع أو المسيرة لبحث هدف وموضوع الاجتماع أو المسيرة ومكانهما وزمانهما ومدتهما وخط سير المسيرة، وقد سبق لنا التعليق على هذا النص في البند السابق فنحيل إليه.

كما أشارت إلى موضوع المكان والهدف أو الغرض من عقد الاجتماع المادة الرابعة من اللائحة والتي قضت بضرورة أن مراعاة أن يكون مكان الاجتماع أو المسيرة بعيداً عن أماكن التوتر وأن لا يتعارض هدف الاجتماع أو المسيرة مع القانون والنظام العام، وظاهر بأن هذا النص هو نص إضافي لم يرد مثيل له أو حتى مشابه له في القانون، ونرى بأن هذا النص له شق ايجابي كما أن له أيضاً شق سلبي، ويتمثل الشق الايجابي بأن ما ورد فيه لا يتعارض مع روح وجوهر القانون، كما أنه لا يتعارض كذلك مع روح وجوهر حرية الاجتماع، إذ يهدف النص إلى حماية المجتمعين من جهة بعدم عقد الاجتماع في أماكن التوتر، وحفظ القانون والنظام العام وعدم مخالفتهما من جهة أخرى، فلا يجوز مثلاً أن يكون هدف الاجتماع هو التشجيع والتحريض على ارتكاب الجرائم. أما الشق السلبي فيتمثل باستخدام النص لعبارات وكلمات ومصطلحات واسعة عامة فضفاضة حمالة أوجه يمكن استغلالها من قبل سلطات الضبط الضبط الإداري لقمع حرية الاجتماع تحت ستارها، ولذلك كنا نحبذ - فضلاً عن صدور اللائحة برمتها بشكل دستوري من قبل مجلس الوزراء كما أوضحنا سابقاً - أن يتم استخدام مصطلحات وكلمات وعبارات أكثر دقة وتحديد في النص كتحريم التحريض على ارتكاب الجرائم مثلاً.

وكذلك المادة رقم ١١ منها والتي استبدلت - وخلافاً لأحكام القانون - قيد الإشعار المسبق بقيد الترخيص المسبق، حيث ذكرت بأن الترخيص يتضمن بيان موضوع الاجتماع أو هدف المسيرة ومكان الاجتماع ومدته ومكان تجمع المسيرة وخط سيرها ومدتها، ونتمسك بهذا الخصوص في مواجهة هذا النص بكافة الانتقادات التي ذكرناها سابقاً بشأنه.

ونشير أخيراً بهذا الشأن إلى أن كلاً من القانون واللائحة التنفيذية قد أغفلا بعض الأمور التنظيمية المهمة المتعلقة بالمكان والزمان، فمن حيث المكان أغفلا بيان الأماكن التي لا يجوز فيها عقد اجتماعات عامة كأماكن العبادة مثلاً، وذلك ضماناً لعدم الخلط بين الدين والسياسة، ومن حيث الزمان أغفلا وضع ضوابط لزمان عقد الاجتماع والساعات الجائز فيما عقده خلالها، تاركين هذا الأمر جزئياً فقط وليس كلياً إلى المحافظ ومدير الشرطة، وذلك من خلال السماح لهما بموجب الفقرتين (ج) و (د) من المادة الرابعة من القانون بأن يضعا ضوابط على مدة أو

مسار الاجتماع وبهدف محدد هو فقط تنظيم حركة المرور ليس إلا، ولذلك كنا نفضل وضع نص عام في القانون يتعلق بالزمان، من قبيل النص على عدم جواز عقد الاجتماع العام قبل الساعة الثامنة صباحاً واستمراره إلى ما بعد الساعة الثانية عشرة ليلاً حفاظاً على السكينة العامة والتي تعد إحدى عناصر النظام العام وأيضاً لضمان الهدوء والسكينة في مكان عقد الاجتماع وعدم اقلاق راحة القاطنين بجواره[١].

٤- **حفظ النظام في الاجتماع وتوفير الحماية له:** أوجبت المادة ٥ من القانون على الجهات ذات الاختصاص وبناءً على طلب الجهة المنظمة للاجتماع أن تتخذ جميع التدابير اللازمة لحمايته شريطة عدم اخلالها بحرية المجتمعين بتاتاً، بنصها على أنه " على الجهات ذات الاختصاص وبناءً على طلب الجهة المنظمة للاجتماع اتخاذ ما يلزم من إجراءات الحماية على أن لا يترتب على تلك الإجراءات أي مس بحرية المجتمعين وسير عملية الاجتماع ".

أما اللائحة التنفيذية فقد تناولت هذا الموضوع بشكل مختلف، إذ ورد في المادة ٥ منها ما يلي " على مدير الشرطة تقدير الموقف الأمني ووضع الضوابط الأمنية وتوفير الحماية للاجتماع أو المسيرة بما يضمن حماية الجمهور والسلامة العامة "، ونورد على هذا النص الملاحظات التالية:

أ- أنه قد قصر مهمة حماية الاجتماع على مدير الشرطة وحده، في حين أن نص القانون جاء شاملاً لكافة الجهات ذات الاختصاص أي لمدير الشرطة وغيره، وبالتالي فنص القانون هو الأولى بالاتباع.

ب- أن نص القانون قد وضع شرطاً مهماً لقيام الجهات المختصة بحماية الاجتماع وهو طلب الجهة المنظمة للاجتماع، بينما جاء نص اللائحة خالياً من مثل هذا الشرط، ويتقدم نص القانون على نص اللائحة لأنه أعلى منه في المرتبة القانونية.

---

(١) ومن التشريعات العربية المقارنة التي تناولت هذا الموضوع متلافية القصور المشار إليه القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٣ بشأن الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات البحريني وتعديلاته، والذي أوجب على مقدمي الإخطار وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة الثالثة منه أن يبينوا في متنه مكان عقد الاجتماع العام وزمانه، وكذلك موضوع الاجتماع وما إذا كان الغرض من الاجتماع هو القاء محاضرة أم مجرد إجراء مناقشة عامة، وفي حال عدم استيفاء الإخطار لأي شرط من الشروط المشار إليها في البنود السابقة فيعد كأن لم يكن، أي يعتبر الإخطار في هذه الحالة كأن لم يكن. وقد سمحت المادة الثالثة لرئيس الأمن العام أو من ينوب عنه أن يقوم بتغيير مكان عقد الاجتماع العام و/أو زمان انعقاده بناءً على أي سبب يخل بالنظام العام، على أن يقوم بابلاغ طالبي عقد الاجتماع العام بذلك التغيير خلال يومين على الأكثر من تاريخ قيامهم بتقديم الإخطار، وشريطة أن لا يتعدى تأجيل زمان عقد الاجتماع العام أسبوعاً، ومنحت المادة ١١ مكرر من القانون المحافظ إمكانية القيام بتحديد عدد من الأماكن العامة في محافظته لعقد الاجتماعات العامة المخطر عنها فيها، وهذا أمر جوازي له بموجب المادة المذكورة ومشروط بأن لا يخل ذلك بحق المواطنين في عقد الاجتماعات العامة وفقاً للشروط والأوضاع المنصوص عليها في القانون ذاته. وكذلك تناولت موضوعي زمان عقد الاجتماع العام ومكانه المادة الخامسة من القانون، والتي أوضحت بأنه لا يجوز عقد الاجتماعات في دور العبادة أو في المدارس أو في مباني الحكومة إلا إذا كانت المحاضرة أو المناقشة التي يتم عقد الاجتماع لأجلها لا تتعارض مع الغاية أو الغرض الذي خصصت له تلك الأماكن والمباني. أما بالنسبة لزمان عقد الاجتماع فقد قضت المادة بأنه لا يجوز أن يتم عقد الاجتماع العام قبل الساعة السابعة صباحاً كما لا يجوز أن يستمر عقده إلى ما بعد الساعة الحادية عشرة ليلاً إلا بموجب إذن خاص من رئيس الأمن العام أو من ينوب عنه. وكذلك القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٤ بشأن الإجتماعات العامة والمسيرات القطري والذي أوجب على مقدمي طلب الترخيص لعقد الاجتماع العام وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون أن يبينوا في متنه مكان عقد الاجتماع العام وزمانه، كما تناولت موضوعي مكان عقد الاجتماع العام وزمانه كل من المادة الأولى من القانون والتي حظرت أن يتم عقد الاجتماعات العامة في الطرق والميادين العامة، والمادة الثامنة منه والتي قضت بأنه لا يجوز أن يمتد ويستمر عقد الاجتماعات العامة إلى ما بعد الساعة الثانية عشرة ليلاً إلا بموجب إذن خاص من وزير الداخلية أو من ينيبه.

ج- أن نص القانون قد تضمن فقط قيام الجهات المختصة باتخاذ ما يلزم من إجراءات لحماية الاجتماع، في حين أن نص اللائحة قد منح مدير الشرطة اختصاص تقدير الموقف الأمني ووضع الضوابط الأمنية وتوفير الحماية للاجتماع أو المسيرة بما يضمن حماية الجمهور والسلامة العامة، وهذه السلطة التقديرية غير موجودة في نص القانون المذكور، ومن ثم يتقدم نص القانون عليها لأنه يتفوق عليها في المرتبة القانونية.

ولكن يتوجب علينا الإشارة في هذا الشأن إلى أن من أهم أعمال سلطات الضبط الإداري هو حماية الناس والممتلكات بل إن هذه الحماية هي أساس وجودها، وبالتالي يتوجب على هذا السلطات أن تتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بحماية الناس وممتلكاتهم والمحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة تجاه الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع وذلك ضمن إطار ونطاق الحدود والضوابط القانونية التي تحكم عملها بهذا الخصوص، والتي سنأتي على ذكرها تفصيلاً في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

د- أن نص القانون قد وضع شرطاً عاماً مهما يقيد الاجراءات التي يمكن أن تتخذها الجهات المختصة، وهذا القيد هو عدم المساس بتاتاً بحرية المجتمعين وبسير عملية الاجتماع، بينما خلا نص اللائحة من مثل هذا الشرط الجوهري، وبالتالي يتوجب أن يعمل بنص القانون لأنه الأعلى مرتبة ويسمو على نص اللائحة.

ونشير أخيراً في هذا المقام إلى أن كلاً من القانون واللائحة التنفيذية قد أغفلا النص على أمر نراه لازماً وضرورياً وأخذت به العديد من القوانين المنظمة لحرية الاجتماع في العالم وهو تشكيل لجنة من منظمي الاجتماع أو الحاضرين له يتم انتخابها من قبل المجتمعين، تُعهد إليها مهمة حفظ النظام في الاجتماع وتنظيمه بصورة ملائمة تؤدي إلى سيرة بصورة سليمة تحقق الهدف المرجو من عقده ولا تخل بالنظام العام أو تعتدى على حقوق الآخرين وحرياتهم وسمعتهم، وبخلاف ذلك تكون مسؤولة عن هذه الإخلالات متى حدثت ولم تحاول ايقافها وفي حال عدم تمكنها من ذلك فلها أن تستعين بسلطات الضبط الإداري لتحقيق ذلك[1].

---

(١) ومن هذه القوانين القانون البحريني رقم ١٨ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته، والتي نصت المادة السادسة منه بأنه يتوجب أن يكون لكل اجتماع عام لجنة مؤلفة من رئيس وعضوين على الأقل، يتم انتخابها من قبل المجتمعين عند بدء الاجتماع، فإذا لم يقم المجتمعون بذلك اعتبرت اللجنة مؤلفة من الأشخاص الموقعين على الإخطار المشار إليه أعلاه والمنصوص عليه في المادتين ٢ و ٣ من القانون. وتكون هذه اللجنة مسؤولة عن المحافظة على النظام في الاجتماع، ومنع أي خروج على القوانين، أو على الصفة المبينة للاجتماع في الإخطار، وأن تمنع أي خطاب أو نقاش يخالف النظام العام أو الآداب العامة أو يشتمل على تحريض على ارتكاب الجرائم، ويحق لهذه اللجنة الاستعانة في القيام بمهام مسؤولياتها المذكورة بأعضاء من قوات الأمن العام. وكذلك القانون القطري رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٤ والذي أشار إلى موضوع اللجنة على استحياء في المادة التاسعة منه والتي قضت بمسؤولية منظمي الاجتماع العام عن المحافظة على النظام فيه، ومنع أي خروج على الغرض من عقده، أو مخالفة تعاليم الدين أو النظام العام أو الآداب العامة، وكذلك منع كل ما فيه إساءة إلى سمعة الدولة أو الدول الأخرى، ويتوجب عليهم في حال ارتكاب أي من هذا الأفعال في الاجتماع إنهاء الاجتماع، ولهم في سبيل القيام بهذه المهام الاستعانة بالشرطة. كما يحق لمنظمي الاجتماع – مع عدم الإخلال بمسؤوليتهم عما سبق بيانه – تشكيل لجنة لمباشرة المهام المشار إليها أعلاه تحت إشرافهم.

٥- **حظر التلثم وحمل السلاح في الاجتماع:** أغفل المشرع النص على هذا الموضوع المهم في متن قانون الاجتماعات العامة[١]، إلا أن اللائحة التنفيذية لم تغفله، إنما نصت عليه في المادة رقم ٨ منها بالقول " يحظر على المشاركين في الاجتماع أو المسيرة التلثم أو حمل أية أسلحة نارية أو أسلحة بيضاء أو أي آلات حادة أو عصي أو أية مواد مؤذية مهما كان نوعها ".

ولقد كنا نفضل لو أن المشرع قد وضع هذا النص في متن القانون ذاته، إذ أنه نص يتضمن أموراً طبيعية ومنطقية جداً، ذلك أن التلثم وحمل السلاح في الاجتماع يتناقض والطبيعة السلمية التي تتميز بها حرية الاجتماع، ولذلك كنا نحبذ لو أن المشرع لم يغفل النص عليه في متن القانون كي نتجنب الخوض في جدل قانوني حول مدى مشروعية هذا النص الوارد في اللائحة التنفيذية وحدها دون القانون لا سيما في ظل انتقاداتنا القانونية الموجهة إليها.

٦ــ **التقيد بمرسوم تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض:** لم تتضمن نصوص القانون أي مادة حول هذا الأمر، إنما نصت عليه المادة التاسعة من اللائحة التنفيذية بالقول " يجب على منظمي الاجتماع أو المسيرة مراعاة أحكام المرسوم الرئاسي رقم ٣ لسنة ١٩٩٨ بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض "، وفي الحقيقة فإن هذا الأمر يثير اشكاليات قانونية عديدة أهمها:

أ- أن النص المشار إليه قد ورد في متن اللائحة التنفيذية، وليس قانون الاجتماعات العامة، الأمر الذي يدخلنا في جدل قانونية حول مدى مشروعيته لا سيما في ظل مبدأ أعلوية وسمو نصوص القانون على نصوص اللائحة.

ب- وحتى في حال عدم قانونية نص المادة ٩ منها المذكور كونه أضاف أمراً غير وارداً في متن قانون الاجتماعات العامة، فإننا حينها نواجه إشكالية قانونية أخرى تتعلق بمدى قانونية هذا المرسوم ذاته ومدى التزاميته ومدى تقييده للناس عند ممارستهم للحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع؟

نشير بداية – في معرض إجابتنا على السؤال المتقدم – إلى أن هذا المرسوم هو مرسوم رئاسي صدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ١٩٩٨/١١/١٩، بهدف محدد وهو معالجة المواضيع المشار إليها في متنه إلى حين صدور قانون موحد بذلك من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني، كما أنه صدر مقيداً بقيود تتعلق بحقوق الإنسان وحرياته العامة وردت في مقدمته هي " من دون الإخلال بأحكام ومبادىء قانون الإنسان الدولي الذي قررته الأمم المتحدة وصادقت عليه منظمة التحرير الفلسطينية. وضمن أحكام القوانين الفلسطينية باحترام التعددية السياسية وضمان حرية الفكر والتعبير والرأي والتمسك بالهوية والشخصية الوطنية والعلاقة التاريخية بالأرض الفلسطينية والإلتزام بالوحدة الوطنية "، وقد تضمنت المادة الأولى جوهر هذا المرسوم بنصها على أنه:

---

(١) ومن التشريعات العربية المقارنة التي لم تغفل النص في متن القانون على حظر حمل السلاح في الاجتماع القانون البحريني رقم ١٨ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته، حيث حظرت الفقرة الثالثة من المادة السادسة من القانون على أي شخص الاشتراك في اجتماع عام وهو يحمل سلاحاً ولو كان سلاحاً مرخصاً له بحمله، في حين أوضحت الفقرة الرابعة منها بأنه يعتبر سلاحاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من الأسلحة النارية وذخائرها والأسلحة البيضاء والمواد الحارقة والمواد القابلة للانفجار والمواد القابلة للاشتعال، وكذلك العصي والأدوات الصلبة أو الحادة غير المعتاد حملها في الأحوال العادية. وكذلك القانون القطري رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٤، حيث حظرت المادة السابعة منه على أي شخص الاشتراك في اجتماع عام وهو يحمل سلاحاً ولو كان سلاحاً مرخصاً له بحمله، وأوضحت بأنه يعتبر سلاحاً في تطبيق أحكام هذا القانون الأسلحة الواردة في الجداول المرفقة بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٩ بشأن الأسلحة والذخائر والمتفجرات، وقد أوضحت هذه الجداول الأسلحة النارية والأسلحة البيضاء والمواد المتفجرة والبنادق والمسدسات الهوائية، بأنواعها المختلفة.

" تعتبر الأفعال التالية غير مشروعة في كافة المحافظات الفلسطينية:
التحريض على التمييز العنصري وتشجيع أعمال العنف المخالفة للقوانين أو توجيه الإهانة للديانات المختلفة أو استعمال العنف أو التحريض على استعمال العنف الذي يضر بالعلاقات مع الدول الشقيقة والأجنبية، وتشكيل الجمعيات غير المشروعة التي تمارس أو تحرض على الجرائم وإفساد الحياة وتهييج الجماهير للتغيير بالقوة غير المشروعة أو التحريض على الفتنة أو التحريض على خرق الإتفاقات التي عقدتها منظمة التحرير الفلسطينية مع دول شقيقة أو أجنبية "
في حيت أشار في المادة الثانية منه إلى العقوبات المترتبة على مخالفته بالقول " سيتم معاقبة أي شخص يرتكب أي من الأفعال المحددة أعلاه، وفقاً لأحكام القوانين المذكورة أعلاه "، وقد أوضحت مقدمة المرسوم هذه القوانين بأنها القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ بنقل السلطات والصلاحيات، وقانون العقوبات الفلسطيني رقم ٧٤ لسنة ١٩٣٦ وتعديلاته، وقانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ الساري في المحافظات الفلسطينية في الضفة الغربية، وقانون العقوبات لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة ١٩٧٩.

أما فيما يتعلق بالتكييف القانوني لهذا القانون فقد اعتبره الدكتور محمد أبو عمارة من لوائح الضبط الإداري المستقلة، حيث يقول " وبالتدقيق نجد أنه قد صدرت عن رئيس السلطة الوطنية العديد من اللوائح والقرارات، هي من صميم الضبط الإداري، وهي لم تصدر بقانون برلماني لأنها لم تصدر عن السلطة التشريعية، كما أنها لم تصدر بناءً على قانون. مثال ذلك المرسوم الرئاسي رقم ٣ لسنة ١٩٩٨ بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض... وهذا صريح في كونه لائحة مستقلة تتعلق بالضبط الإداري وبالنظام العام ولا تخالف أحكام القوانين المرعية "[(١)].

وهذا المرسوم في – نظرنا – منتقد من وجوه عديده أهمها:
أ– أنه لم يكن هنالك أي داع أو مسوغ قانوني لإصدار هذا المرسوم، ذلك أن القوانين التي أشار إليها في مقدمته تتضمن نصوصاً تفي بالغرض، والدليل الدامغ الذي لا يقبل النقض على ذلك هو أن المرسوم قد أحال في المادة الثانية منه على العقوبات المفروضة على ارتكاب الأعمال الواردة في المادة الأولى منه، إلى العقوبات الواردة لهذه الأعمال في متن تلك القوانين، وبعبارة أخرى إذا تناولت تلك القوانين هذه الأفعال بل وفرضت عقوبات على ارتكابها وقام المرسوم بالإحالة إلى هذه العقوبات، فما هو مسوغ إصدار هذا المرسوم أصلاً، لا سيما وأن المرسوم سوار تم اعتباره لائحة ضبط إداري أم لا هو مجرد قرار إداري وبالتالي يخضع لما يخضع له القرار الإداري من وجوب عدم مخالفته للقوانين التي تعلو عليه وتسمو في المرتبة القانونية، فضلاً عن خضوعه للرقابة القضائية.
ب– أن المرسوم قد استخدام في المادة الأولى منه – والتي تعد جوهره – عبارات وكلمات ومصطلحات واسعة المعنى والمدلول وفضفاضة للغاية وحمالة أوجه في التفسير والتنفيذ

---

(١) أبو عمارة، محمد علي، مرجع سابق، الصفحتان ١٥٦ و ١٥٧.

بسبب الغموض الذي يكتنفها والضبابية التي تميزت بها، ويمكن بسهولة استعمالها واستغلالها ستاراً لقمع الحريات وحقوق الإنسان وفي مقدمتها حريات الرأي والتعبير والاجتماع [١].

سادساً: الجزاءات المترتبة على مخالفة أحكام هذا القانون: نص القانون في المادة السادسة منه على العقوبات الجزائية المترتبة على مخالفة أحكامه فقط[٢]، بالقول: " مع

---

(١) ولذلك انتقدت المنظمات الفلسطينية المعنية بحقوق الإنسان هذا النص بشدة، منها القول " وكما هو واضح فإن هناك العديد من التعابير الضبابية والغامضة... إضافة إلى ذلك فإن المرسوم يثير جدلاً قانونياً يتعلق بسريان الاتفاقيات التي ينص عليها، فكما هو متعارف عليه فإن أي اتفاق تتوصل له دولة مع دولة أخرى لا يصبح ساري المفعول محلياً وجزء من القانون المحلي إلا إذا أقر من قبل السلطة التشريعية، وبالنسبة للاتفاقيات التي وقعتها منظمة التحرير الفلسطينية فإن المجلس التشريعي أو المجلس الوطني لم يصادقا على أي منها... كما أن المرسوم لم يحدد ما هي الحدود التي تفصل بين موقف سياسي ناقد أو رافض للاتفاقيات وما بين التحريض، فهل يعتبر تبني موقف سياسي ناقد أو رافض للاتفاقيات المرحلية شكلاً من أشكال التحريض؟ ومن الذي يملك الحق في تحديد ذلك، السلطة الوطنية أم اسرائيل؟

وكما هو واضح فإن مطالبة المادة ٩ من اللائحة التنفيذية بضرورة مراعاة أحكام ذلك المرسوم، يعني ضمنياً مطالبتها بضرورة الالتزام بنصوص قابلة للتفسير بأكثر من شكل، مما سيعطي السلطة التنفيذية الصلاحية لتحديد مدى مراعاة منظمي الاجتماع لأحكام ذلك المرسوم، وبالتالي امتلاك القدرة على منع قيام أي اجتماع عام، إذا رأت أي ضرورة لذلك، حسب تفسيراتها الخاصة لمفهوم تلك الضرورة، وهذا يظهر أن الأساس أصبح منع قيام الاجتماعات العامة، والاستثناء هو السماح بقيامها، وهذا يتناقض بشكل صارخ مع الفلسفة التي استند عليها القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨ بشأن الاجتماعات العامة "، أنظر، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، (٢٠٠٣)، مرجع سابق، الصفحتان ٦٤ – ٦٥.

(٢) يلاحظ بأن التشريعات العربية المقارنة قد تباين موقفها بشأن الجزاءات المترتبة على مخالفة قوانين الاجتماعات العامة حيث لم يكتف القانون البحريني رقم ١٨ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته بالنص على العقوبات الجزائية فقط، وإنما نص على نوعين من الجزاءات المترتبة على مخالفة أحكامه، الأولى مدنية والثانية جزائية، وذلك في المادتين الثانية والثالثة عشرة منه، إذ قضت الفقرة (ب) من المادة الثانية بأنه إذا وقع في الاجتماع العام الذي تم الإخطار عنه إخلال بالأمن العام أو النظام العام أو حصل إضرار بالغير أو بالأموال العامة أو الخاصة، فإن المتسببين في حدوث هذه الأضرار يتحملون كل من المسؤولية المدنية والمسؤولية الجنائية المترتبة على ذلك. أما في تم الاجتماع دون إخطار فيكون منظمو الاجتماع مسؤولين بالتضامن مع المتسببين في حدوث الأضرار عن تعويض هذه الأضرار. وفي كلتا الحالتين السابقتين يتوجب أن يصدر حكم قضائي من المحكمة المختصة بتحديد المسؤولية في كل منهما. بينما تناولت المادة الثالثة عشرة النص على العقوبات الجزائية المترتبة على مخالفة أحكام القانون – مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر – وذلك في خمس فقرات، ما يعنينا منها أربع كونها متعلقة بحرية الاجتماعات العامة هي: أ- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة شهور أو بغرامة لا تقل عن مائة دينار أو بالعقوبتين معاً الداعون أو المنظمون وأعضاء لجان الاجتماعات العامة التي تقام بغير إخطار عنها أو بالرغم من صدور قرار بمنع عقدها. ويعاقب بالعقوبة ذاتها كل من استمر في الدعوة لها أو في تنظيمها بالرغم من منعها. كما يعاقب الأشخاص الذين يشرعون في الاشتراك في ذلك الاجتماع بالحبس مدة لا تزيد على شهر أو بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً أو بالعقوبتين معاً.ب- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على أربعة شهور أو بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً أو بالعقوبتين معاً كل شخص يشترك – رغم تحذير الأمن العام – في اجتماع لم يخطر عنه أو صدر قرار بمنعه أو يعصي الأمر الصادر إلى المتجمعين بالتفرق.ج- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تقل عن مائتي دينار أو بالعقوبتين معاً كل من يخالف أحكام الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة السادسة من القانون والمتعلقة بحمل السلاح في الاجتماع.د- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على شهر أو بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً أو بالعقوبتين معاً كل من خالف أياً من الأحكام الأخرى المنصوص عليها في القانون. في حين اكتفى القانون القطري رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٤ بالنص على العقوبات الجزائية فقط مثله في ذلك مثل القانون الفلسطيني، وقد فرض القانون هذه العقوبات في المواد من ١٥ إلى ١٩، وذلك على النحو التالي: ١- يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تقل عن عشرة آلاف ريال ولا تزيد على خمسين ألف ريال، كل من عقد أو نظم اجتماعاً عاماً بدون ترخيص. ٢- يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنتين وبغرامة لا تقل عن عشرة آلاف ريال ولا تزيد على ثلاثين ألف ريال، كل من شارك في اجتماع عام وهو يحمل سلاحاً ولو كان مرخصاً له بحمله. وتضاعف العقوبة إذا كان=

عدم الإخلال بأي عقوبة أخرى ينص عليها قانون العقوبات، يعاقب كل من يخالف أحكام هذا القانون بالحبس مدة لا تزيد عن شهرين أو بغرامة لا تتجاوز خمسين ديناراً أردنياً أو ما يعادلها بالعملة المتداولة ".

وظاهر من النص المتقدم بأن المشرع قد منح بموجبه القاضي صلاحية تقديرية في الحكم بالحبس لمدة لا تزيد عن شهرين أو فقط بالغرامة التي لا تتجاوز ٥٠ دينار أردني، وذلك وفقاً لما يترائى له من وقائع القضية المنظورة أمامه وظروفها وملابساتها والنتائج التي ترتبت عليها، ولكن دون أن يمنحه حق الجمع بينهما أي بين الحبس والغرامة، وهذا أمر حسن ويتسق مع جوهر النص الذي تضمن عقوبات بسيطة تشجع على ممارسة حرية الاجتماع وتحترم قدسيتها. ومع ذلك فقد كنا نفضل إلغاء عقوبة الحبس كلياً والاكتفاء فقط بالغرامة التي لا تزيد عن ٥٠ دينار، أو على الأقل ابقاءها على أن يكون حدها الأقصى لا يزيد عن أسبوع واحد.

أما اللائحة التنفيذية فقد أشارت إلى موضوع المسؤولية القانونية والجزاءات في المادة العاشرة منها، والتي جاء فيها " كل اجتماع أو مسيرة لم يراع منظموها الشروط والضوابط الأمنية المنصوص عليها في هذه اللائحة تعرض مخالفيها للمساءلة القانونية وفقاً للقوانين المعمول بها "، وظاهر بأن ما ورد بهذا النص يجاوز حدود ما ورد بالقانون، فالقانون تحدث فقط عن ضوابط تتعلق بالمدة والمسار فقط ليس إلا، وليس شروط وضوابط أمنية وأية شروط أخرى فرضتها المادة ١١ من اللائحة التنفيذية بنصوص واسعة فضفاضة وبشكل مخالف للقانون، ومع ذلك فقد تضمن النص أمر ايجابي هو الإحالة بشأن المسؤولية القانونية والعقوبات إلى أحكام القوانين المعمول بها، وفي مقدمتها قانون الاجتماعات العامة أي نص المادة ٦ المشار إليه.

=الاجتماع العام غير مرخص به وهو يعلم بذلك.٣- يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على سنة وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف ريال ولا تزيد على عشرين ألف ريال، كل من أعلن أو نشر بأي وسيلة من وسائل النشر عن اجتماع عام غير مرخص به، أو شارك في اجتماع عام غير مرخص به وهو يعلم بذلك. ٤- يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن ثلاثة آلاف ريال ولا تزيد على عشرة آلاف ريال، كل من يخالف أحكام المادة ٨ من القانون المتعلقة بزمان عقد الاجتماع العام أو المادة ٩ منه المتعلقة بحفظ النظام فيه.٥- يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على ثلاثة أشهر وبغرامة لا تقل عن ألف ريال ولا تزيد على خمسة آلاف ريال، ممثل الشخص الاعتباري الخاص، إذا سمح بعقد اجتماع غير مرخص به في مقر الشخص الاعتباري، أو لم يتخذ الاجراءات المناسبة لفضه بمجرد علمه بانعقاده.

الفصل الثالث
حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع والرقابة القضائية عليها

لا يخفى على أحد من الدارسين والمهتمين بموضوع الحريات العامة ومن ضمنها قطعاً حرية الاجتماع، بأن الحريات العامة تبقى حريات نظرية إلى درجة كبيرة ما لم تتم ممارستها بالدرجة الكافية على أرض الواقع، أي أنها حريات نظرية حتى تتم ممارستها فعلاً وحقيقةً، ويتم ذلك عن طريق منح الأفراد حرية الاختيار في ممارستها من عدمه، حيث يحق لهم ممارسة حرية ما من عدمه، فالمهم هو منحهم الحرية في تقرير تلك الممارسة من عدمها، وذلك قيل بأن الحرية لن تنزل إلى الشعب ولكن يجب على الشعب أن يرتفع إلى الحرية[١].

هذا من جهة أولى، ومن جهة أخرى مقابلة، فإنه لا ينبغي أن يترك الأفراد وشأنهم بالمطلق عند قيامهم بممارسة حقوقهم وحرياتهم العامة، بحيث يقوموا بهذه الممارسة دون ضوابط وعلى هواهم وكيفما يحلو لهم دون رقيب أو حسيب، وذلك خشية من حدوث نوع من الصراع والتنازع أو التضارب فيما بينهم من ناحية، وفيما بينهم وبين السلطة القائمة من ناحية أخرى، الأمر الذي قد يدمر فكرة الحريات من أساسها، ويؤدي إلى تسلط الطرف القوي على الطرف الضعيف، ويحول المجتمع بأسره من مجتمع منظم منضبط يقر الحقوق والحريات العامة ويكفل ممارستها على أسس سوية سليمة، إلى مجتمع منهار يسوده التسلط والفوضى خالٍ من الأمن والطمأنينة.

ومن هذا المنطلق برزت فكرة الضبط الإداري، وذلك كي تقيم نوعاً من التوازن فيما بين ممارسة الأفراد لحقوق وحرياتهم العامة من جهة، وبين حق المجتمع في البقاء والمحافظة على النظام العام فيه من جهة أخرى، وبعبارة أخرى هو نظام يهدف إلى إقامة التوازن بين ممارسة الحرية من جانب وصيانة النظام العام من جانب آخر[٢]، وذلك ضمن مبدأ أو قاعدة عامة مهمة جداً تقضي بأن الحرية هي الأصل وتدخل سلطات الضبط الإداري هو الاستثناء.

وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي بالقول " لتحديد سلطة الضبط الإداري في مسألة معينة، لا بد من ملاحظة أن صلاحيات هذا الضبط لا تعدو أن تكون قيوداً على حريات الأفراد، وأن نقطة البدء في قانوننا العام هي الإيمان بتراث حريات المواطنين، والاعتقاد بأن حقوق الإنسان هي عنوان دساتيرنا الجمهورية المتعاقبة، وأن هذا الأمر قد استقر صراحة وضمناً، وكل جدل في نطاق قانوننا العام، لكي يقوم على أساس وطيد من المبادئ العامة، لا بد أن يؤمن مقدماً بأن الحرية هي الأصل والقيود الضبطية الواردة عليها هي الاستثناء "[٣].

---

(١) بايلي، سيدني.د.، مرجع سابق، صفحة ٢٩٧.

(٢) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، (٢٠١١)، مبادىء القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية – الإدارة العامة: تنظيمها ونشاطها، الطبعة الأولى، عمان: إثراء للنشر والتوزيع، الصفحتان ٢٩٩ و ٣٠٠. وقد اختلف الفقهاء في تعريف الضبط الإداري وفقاً للنظرة التي ينظر منها كل منهم إليه، نكتفي منه بإثنين، الدكتور علي شطناوي الذي عرفه بأنه " مجموع القيود والضوابط التي تفرضها هيئات الضبط الإداري على حريات ونشاطات الأفراد بهدف حماية النظام العام "، راجع شطناوي، علي خطار، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، صفحة ٣٥٠، والدكتور حمدي قبيلات الذي عرفه بأنه " مجموعة من الإجراءات والقيود تفرضها سلطات الضبط الإداري المختصة على حقوق وحريات الأفراد ونشاطاتهم بهدف المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره "، راجع قبيلات، حمدي، (٢٠١٠)، القانون الإداري – الجزء الأول، الطبعة الثانية، عمان: دار وائل للنشر، صفحة ٢١٦.

(٣) نقلاً عن قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٥٢.

ويشتمل النظام العام – كهدف وغرض للضبط الإداري – على عدة عناصر قديمة وحديثة، وتتمثل عناصره القديمة في المحافظة على الأمن العام، والمحافظة على الصحة العامة، والمحافظة على السكينة العامة. وقد أضيفت إلى هذه العناصر القديمة عناصر جديدة، من قبيل المحافظة على الأخلاق والآداب العامة، والمحافظة على جمال الرونق والرواء[١].

وفي الحقيقة فإنه لا يوجد ثمة تضاد أو تنافر أكثر مما هو كائن فيما بين ممارسة الحقوق والحريات العامة من جهة، وبين سلطات الضبط الإداري من جهة أخرى. ومن الملاحظ اتجاه غالبية جهود الفقه والقضاء نحو مؤازرة الحرية في مواجهة السلطة، ولا يعني هذا تغليباً للحرية على السلطة بقدر ما يعني بوضع الضمانات الكافية للحرية باعتبارها الطرف الأضعف في مواجهة طرف قوي هو السلطة، ولقد تمخضت هذه الجهود عن وضع العديد من الحدود والضوابط على سلطات الضبط الإداري ضماناً للحقوق والحريات العامة في مواجهة تجاوزات سلطات الضبط الإداري بل وتعسفها أحياناً وانحرافها في استعمال السلطات المخولة لها، ويتجلى دور القضاء في إعمال هذه الحدود والضوابط ضماناً لممارسة الحقوق والحريات العامة بصورة سليمة متوافقة ومنسجمة مع مبدأ المشروعية[٢].

ولكن هذه الحدود والضوابط لا تتسم بالثبات في كافة الظروف التي تمر بها الدولة، وإنما تختلف في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية، بحيث تميل هذه الحدود والضوابط في الظروف العادية لصالح الحرية، خلافاً للظروف الاستثنائية التي تميل فيها الحدود والضوابط لصالح سلطات الضبط الإداري، وبعبارة أخرى فإن نقطة التوازن بينهما تميل في الظروف العادية إلى جانب الحرية على حساب السلطة، بعكس الظروف الاستثنائية التي تميل فيها نقطة التوازن إلى جانب السلطة على حساب الحرية، وذلك كي تتمكن السلطة من مواجهة هذه الظروف الاستثنائية بصورة أكثر يسراً وسهولة[٣].

وبناءً عليه، فإننا سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، نستعرض في الأول حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية والرقابة القضائية عليها فيها، بينما نوضح في الثاني حدودها في الظروف الاستثنائية وشكل الرقابة القضائية عليها في هذه الظروف.

---

(١) للمزيد حول هذا الموضوع أنظر بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، الصفحات ٣٠٤ – ٣١٤. ونشير في هذا الشأن إلى أن البعض قد انتقد إضافة جمال الرونق والرواء إلى أغراض الضبط الإداري، كونها " سوف تؤدي إلى فتح الباب على مصراعيه أمام تحكم الإدارة واستبدادها مما يترتب عليه بالضرورة تقييد حريات الأفراد بصورة كبيرة "، أنظر العاوور، بشر صلاح، (٢٠١٣)، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الأزهر – فرع غزة، صفحة ١٨١ والصفحات ٤٣ – ٤٥.

(٢) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ٣٥٣.

(٣) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ٣٥٣ و ٣٥٤.

المبحث الأول
حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية والرقابة القضائية عليها

يقصد بحدود سلطات الضبط الإداري معرفة نقطة التوازن أو التعادل ما بين الحرية من جهة والسلطة من جهة أخرى، وبعبارة أخرى معرفة الحدود والضوابط التي يجب على هذه السلطات أن تلتزمها إزاء الحقوق والحريات العامة، ذلك أن وظيفة الضبط الإداري، وعلى الرغم من أهميتها في المحافظة على أمن الجماعة ونظامها، إلا أنها ليست مطلقة من كل قيد، وإلا كان في ذلك إهدار للحقوق والحريات العامة، وهي في ذلك خاضعة لرقابة القضاء لا سيما القضاء الإداري حامي الحقوق والحريات العامة وكما أسلفنا فإن هذه النقطة تميل في الظروف العادية لصالح الحرية على حساب السلطة.

وعليه سنقسم هذا المبحث إلى ستة مطالب، نبين في الأول المبادئ والقواعد العامة التي تحكم سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية وشكل الرقابة القضائية عليها، ومن ثم نستعرض في المطالب اللاحقة حدود هذه السلطات في الظروف العادية والرقابة القضائية عليها في كل من انجلترا وفرنسا وأمريكا والأردن وفلسطين، أي أننا سوف نوضح أولاً المبادئ العامة التي تحكم عمل سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية تجاه الحقوق والحريات والعامة ومن ضمنها حرية الاجتماع محل الدراسة، وكيفية خضوعها للرقابة القضائية حين ممارستها لهذا الأعمال، ومن ثم نبحث في تطبيقات هذه الحدود وتلك الرقابة في الدول المشار إليها.

المطلب الأول: المبادئ العامة التي تحكم سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والرقابة القضائية عليها

نبين في هذا المطلب المبادئ والقواعد العامة التي تحكم عمل سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية تجاه مجمل الحقوق والحريات والعامة ومن ضمنها حرية الاجتماع محل الدراسة (فرع أول)، ومن ثم نعرض للرقابة القضائية على عمل هذه السلطات في تلك الظروف (فرع ثاني).

الفرع الأول: المبادئ والقواعد العامة التي تحكم سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

ذكرنا فيما تقدم بأن سلطات الضبط الإداري تخضع لمجموعة من الضوابط والقيود والحدود أثناء مباشرتها لعملها في الظروف العادية، ذلك أن الأصل هو الحرية وتدخل سلطات الضبط الإداري هو الاستثناء، وتتمثل هذا الحدود أو القيود في مبدأ سيادة القانون، وفي شروط المشروعية المتعلقة بالهدف من وراء الإجراء الضبطي والأسباب الدافعة لاتخاذه والوسائل المستخدمة له ومدى ملائمتها لهذه الأسباب وللغرض المتوخى تحقيقه من الإجراء، وكذلك في تقرير مسؤوليتها عن الأضرار التي يمكن أن تحدث نتيجة لما تتخذه من تدابير أو إجراءات.

وفي الواقع فإن المشكلة الجوهرية الأساسية التي تواجه سلطات الضبط الإداري عند ممارستها لاختصاصاتها في الظروف العادية تكمن في كيفية التوفيق وعمل نوع من الموازنة بين حق الأفراد في ممارسة الحقوق والحريات العامة المقر لهم دستوراً وقانوناً وفي مقدمتها حرية الاجتماع، وبين قيامها بممارسة واجبها الملقى على عاتقها في حماية النظام العام بعناصره المختلفة دون تجاوز أو تعسف.

فحرية الاجتماع محل دراستنا مثلاً، لها أهميتها في النظم الديمقراطية، نظراً لإرتباطها الوثيق بحريتي الرأي والتعبير، ولذا تحرص الدساتير الديمقراطية على تأكيدها، ويقوم القانون بتنظيم ممارستها. ولكن ممارسة الأفراد لحرية عقد اجتماعات عامة في مكان محدد يجعل الوضع وثيق الصلة بالنظام العام كذلك، لأن التأثير بالمخاطبة أسرع من التأثير بالكتابة مما قد

يؤدي إلى استثارة نفوس الجمهور وحمله على مسلك يخل به بالنظام العام. وحيث أن حرية عقد الاجتماعات العامة قد يساء استخدامها، فإنه يمكن بالتالي اخضاعها بصفة عامة إلى شرط أو قيد الإخطار أو الإشعار المسبق، وذلك كي تتمكن سلطات الضبط الإداري من توفير جهاز وقائي يسهر على الأمن والسكينة(١).

وعموماً فإنه يتوجب على سلطات الضبط الإداري عند ممارستها لمهام أعمالها في الظروف العادية التقيد والالتزام بالحدود والشروط والضوابط التالية، والتي تمثل حدوداً لسلطات الضبط الإداري تجاه مجمل الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع موضوع دراستنا في الظروف العادية:

أولاً: مبدأ المشروعية: وهذا قيد أساسي على كافة أعمال الإدارة ومن ضمنها سلطات الضبط الإداري، إذ يتوجب عليها الخضوع لأحكام القانون في كافة ما يصدر عنها من تصرفات، سواء تعلقت هذه الأعمال والتصرفات بالضبط الإداري أم بغيره، وعليه فإن ممارسة هيئات الضبط الإداري لاختصاصاتها وسلطاتها لا تعفيها من الخضوع لأحكام القانون بمعناه الواسع والتقيد به، ومن ثم يعتبر التصرف أو العمل باطلاً إذا خالف حكماً أو قاعدة من قواعد القانون بمعناه الواسع، أي الدستور والقانون العادي والقانون المؤقت أو لوائح الضرورة أو المراسيم بقوانين وكذلك الأنظمة أو اللوائح والتعليمات أو القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية، وذلك وفقاً لمبدأ التدرج الهرمي فيما بينها وفقاً للترتيب المذكور، كما يشتمل أيضاً على القواعد القانونية غير المدونة كالعرف والمبادئ العامة للقانون(٢).

وبناءً عليه يتوجب على القانون التقيد بأحكام الدستور عند تنظيمه للحقوق والحريات العامة الواردة في الدستور، وبالتالي إذا فرض الدستور قيوداً معينة تجب مراعاتها عند تنظيم هذه الحقوق والحريات بموجب القانون، فيتوجب على القانون مراعاة هذه القيود، وإلا عُد القانون معيباً لمخالفته الدستور، أما إذا اكتفى الدستور بالنص على القواعد والمبادئ الكلية العامة بشأن الحقوق والحريات، تاركاً الجزئيات والتفاصيل للمشرع العادي دون أن يفرض الدستور على المشرع قيوداً معينة بشأنها، فإن هذا المشرع يتمتع في هذه الحالة بحرية أوسع عند قيامه بتنظيم ممارسة مثل هذه الحقوق والحريات العامة، ولكنه يكون مقيداً في هذه حالة بقيد مهم هو عدم جواز القيام، وتحت ستار التنظيم، بإهدار أو سلب أو إلغاء هذا الحق أو تلك الحرية أو المساس بجوهرها أو تكبيل ممارستها بقيود عديدة تفرغ الحق أو الحرية من محتواها، وإلا كان قانونه مشوباً بعدم الدستورية(٣).

ومن ثم إذا صدر القانون بصورة متوافقة والنصوص والقواعد الدستورية توجب على سلطات الضبط الإداري التقيد بأحكامه، واتخاذ كافة ما يلزم لتنفيذه من اللوائح التنفيذية أو الأنظمة التنفيذية والتعليمات والقرارات الإدارية سواء التنظيمية أم الفردية، متقيدة في ذلك بالحدود والضوابط والقيود الواردة في كل من الدستور والقانون وبخلاف ذلك تكون باطلة لمخالفة الدستور أو القانون أو الإثنين معاً، فلا يجوز لها مثلاً أن تقوم بتقييد ممارسة حرية ما وردت في الدستور والقانون عن طريق اخضاعها لقيود إضافية غير منصوص عليها في متنهما.

وتثور المشكلة فيما إذا أغفل المشرع الدستوري النص على حرية معينة، فهل يحق عندها للمشرع التدخل؟

الإجابة هي بالايجاب، إذ يحق للمشرع العادي في هذه الحالة التدخل لإقرار هذه الحرية وكفالة ممارستها من قبل الأفراد بموجب قانون يصدر عنه بهذا الصدد، يتضمن إقرارها وتنظيم

---

(١) البنا، محمود عاطف، مرجع سابق، الصفحتان ٧٧ و ٧٨.

(٢) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٢٤، وقبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٥٤.

(٣) أبو الخير، عادل السعيد، مرجع سابق، صفحة ٣٣٩، وللمزيد أنظر المؤلف ذاته الصفحات ٣٣٩ – ٣٤٢.

ممارستها وبيان قيود وحدود هذه الممارسة بما يكفل من جهة ممارستها على الوجه الأمثل ولا يفرغها من محتواها أو يكبلها بقيود تعيق هذه الممارسة، ويحمي من جهة أخرى النظام العام في المجتمع، وعندها تلتزم سلطات الضبط الإداري بما ورد في هذا القانون شكلاً ومضموناً، وبالتالي لا يجوز لها تقييد ممارسة الحرية الواردة في القانون عن طريق اخضاعها لقيود غير منصوص عليها في متن القانون ذاته.

وفي حال إغفال المشرع العادي القيام بذلك، فيحق عندها لسلطات الضبط الإداري التدخل وإصدار لائحة أو نظام ضبط إداري تنظم بموجبه هذه الحرية وتكفل ممارستها بما يحقق هذه الممارسة من جهة ويحمي النظام العام من جهة أخرى. وفي هذا الحالة لا تكون سلطة الإدارة إزاء هذه الحرية مطلقة، ذلك أن القضاء قد تكفل بصياغة نظرية عامة تحد من سلطات الضبط الإداري بحيث لا تطغى على الحريات، والأصل في هذا الشأن أن سلطة الإدارة تختلف تبعاً لظروف الزمان وظروف المكان التي تمارس فيها، وأنها تخضع لرقابة القضاء(١).

ونشير أخيراً في هذا الشأن إلى أن وجود حريات يكفلها الدستور أو القانون لا يحول بذاته دون إصدار لوائح أو أنظمة ضبط إداري مستقلة بشأنها، متى اقتضت ضرورات المحافظة على النظام العام مثل هذا الإصدار(٢)، بحيث تقوم من خلال هذا النظام الضبطي المستقل بتكرار الإقرار بالحرية وتكفل ممارستها على الوجه الأكمل من جهة وتحمي النظام العام من جهة أخرى، شريطة أن تتقيد بصورة تامة وكاملة في هذه اللائحة الضبطية المستقلة بما ورد بنصوص الدستور والقانون بشأن الحرية التي تتناولها اللائحة، بحيث لا يجوز للائحة الخروج عن الأحكام الواردة في الدستور والقانون أو تجاوزها، وبعبارة أخرى لا يجوز لسلطات الضبط الإداري ان تقوم باستخدام ضرورة الحفاظ على النظام العام متكأً وذريعة للقيام بتقييد الحقوق والحريات العامة المقرة بالدستور أو القانون، إنما يجوز لها إصدار أنظمة أو لوائح ضبط إداري مستقلة بشأنها شريطة التقيد التام بنصوص القانون والدستور بشأنها.

ثانياً: العمومية والمساواة: ونعني بهذا القيد أو الحد وجوب إلتزام سلطات الضبط الإداري عند قيامها بتنظيم ما يتعلق بأي حق أو حرية عامة، بأن يكون هذا التنظيم عاماً لا خاصاً، أي متصفاً بالعمومية في مواجهة الأفراد، فهذه الصفة تستهدف تحقيق المساواة بين الأفراد المتصلين بهذا التدبير والمستهدفين منه، فتمنع بذلك التمييز بين حالة مشابهة وأخرى مما تدخل في مجال تطبيقه، ومن ثم تعتبر ضرباً من ضروب تحقيق الضمانات للحرية كونها تمثل قيداً على سلطات الضبط الإداري عند ممارسة نشاطها بتدابيرها الضبطية على اختلاف أنواعها(٣).

وبناءً عليه، لا يجوز أن يوجه التنظيم لفرد معين بالذات أو لمصلحة محددة، إنما لا بد من أن يكون التنظيم موجهاً لمجموعة من أفراد الجمهور أو لعدد غير محدد من المصالح، ذلك أن النظام الذي تحميه تدابير الضبط الإداري هو النظام العام، وعليه يتوجب على هذه التدابير أن تواجه خطراً عاماً يهدد النظام العام، وبعبارة أخرى فإن مثل هذه التدابير لا تكون مبررة إلا إذا كان الخطر الذي يتهدد النظام العام عاماً أيضاً، ومن ثم إذا تعلقت تدابير الضبط الإداري بحماية فرد معين من خطر يتهدده أو تحقيقاً لمصلحة خاصة به، أو تعلقت بمصلحة طائفية أو حزبية معينة، فإن ذلك يعد إنحرافاً في استخدام سلطات الضبط الإداري(٤).

ولا بد لنا من الإشارة في هذا الخصوص إلى أن المساواة بين الأفراد أمام تدابير وإجراءات الضبط الإداري يجب ألا تفهم على أنها فرض وضع موحد متماثل في ممارسة نشاط ما، ولكن يقصد بها منع التمييز دون مبرر. وعليه قضى مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية

---

(١) البنا، محمود عاطف، مرجع سابق، الصفحتان ٦٤ و ٦٥.

(٢) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٢٥.

(٣) أبو الخير، عادل السعيد، مرجع سابق، صفحة ٣٧٧.

(٤) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، الصفحتان ٣٢٥ و ٣٢٦.

تخصيص ممرات لسيارات الاسعاف والنقل العام وسيارات الأجرة، وكذلك مشروعية وقوف السيارات أمام دار البلدية أثناء حفلات الزواج، ففي مثل هذه الحالات رأى المجلس بأن التمييز بين المنتفعين له ما يسوغه، وبالتالي لم يكن مبدأ المساواة محل انتهاك. وعلى النقيض من ذلك تماماً، فلقد أدان المجلس الامتيازات التي لا مسوغ لها والتي لا تستند إلى اختلاف في المواقف أو اعتبارات المصلحة العامة، حيث قضى بعدم مشروعية الأمر الصادر من مدير الشرطة بمنح تراخيص بوقوف سيارات لأشخاص معينين دون غيرهم على الطريق العام، والتمييز بين أصحاب المحال الذين تناولهم قرار حاكم المدينة المنظم للصق الاعلانات، وقرار بلدي بمنع مرور السيارت التي لا تتبع المستغلين الزراعيين[١].

ونشير في ختام هذا البند إلى أن القرار الضبطي المتعلق بمنع عقد اجتماع عام أو فضه يعتبر قراراً إدارياً فردياً، وليس قراراً إدارياً تنظيمياً، وذلك على الرغم من مخاطبته أفراداً غير محددين بذواتهم، إذ أنه يتعلق بحالة فردية محددة ينقضي أثرها بانتهائها وهي الاجتماع الذي صدر بشأنه القرار. ومن ثم فإن المجتمعين إذا تفرقوا ثم عادوا فنظموا بعد ذلك اجتماعاً آخر، فإن القرار الأول لا ينطبق على الاجتماع الثاني، ولو نظمه نفس الأفراد وفي المكان ذاته وبهدف مناقشة الموضوع ذاته، حيث أن الفارق بينهما فقط هو عنصر الزمن الذي يبرز تعلق القرار بالحالة الأولى دون الثانية. وبعبارة أخرى فإن القرار الصادر بمنع عقد اجتماع عام أو فضه إنما هو قرار أو أمر صادر إلى كل فرد على حدا وبالتالي يستنفذ أغراضه بمجرد تنفيذه من قبله، ولذلك فإن تكرار تنفيذه من قبل الأفراد لا يحوله إلى قرار تنظيمي عام، وإنما يؤدي إلى تكرار وتراكم القرارات الفردية، طالما لم يرتب آثاراً قانونية في المستقبل[٢].

ثالثاً: الغرض أو الهدف: ويعني هذا القيد ضرورة تقيد سلطات الضبط الإداري بأغراض الضبط الإداري، والتي تتمثل بالمحافظة على النظام العام بعناصره المختلفه، فضلاً عن أغراض الضبط الإداري الخاص الذي يقصد به تحقيق أغراض أو أهداف محددة يرى المشرع ضرورة اسنادها إلى هيئات إدارية خاصة كحماية الآثار أو المتنزهات مثلاً، بما يعني أن أهداف الضبط الإداري سواء أكان عاماً أم خاصاً هي أهداف مخصصة، وبالتالي يجب على الإدارة أن تستهدف بإجراءات الضبط الإداري التي تتخذها تحقيق إحدى هذه الأغراض أو الأهداف المخصصة فقط، ومن ثم يعتبر تصرف الإدارة معيباً إذا اتخذت هذه الإجراءات من أجل تحقيق أغراض أخرى حتى ولو كانت هذه الأغراض الأخرى تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة[٣].

وعليه لا يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تتخذ من أغراض الضبط الإداري ستاراً للتوصل إلى أهداف أخرى سواء أكانت مشروعة أم غير مشروعة، وبخلاف ذلك يكون تصرفها مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة، لأن قراراتها تخضع لقاعدة تخصيص الأهداف[٤]. فقاعدة تخصيص الأهداف تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له، وبالتالي إذا خرج موظف الإدارة على هذه الغاية، حتى لو كان هدفه من هذا الخروج هو تحقيق المصلحة العامة في ذاتها، كان قراره مشوباً بالانحراف ووقع باطلاً، وذلك من قبيل أن يكون هدف سلطة الضبط الإداري من القرار هو الحصول على موارد مالية تسد ما تشكوه الخزينة من عجز وهو أمر تقتضيه المصلحة العامة، ولكن لا يجوز استعمال سلطات الضبط الإداري، ذات الأهداف المخصصة بالمحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، لتحقيق هذه المصلحة العامة[٥].

رابعاً: السبب الجدي الحقيقي: يُقصد بسبب القرار الإداري – بشكل عام – الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة لاتخاذ القرار الإداري، وفي مجال الضبط الإداري يكون السبب

---

(١) أبو الخير، عادل السعيد، مرجع سابق، صفحة ٣٧٨.
(٢) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ١٦٤.
(٣) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٢٦.
(٤) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٥٥.
(٥) السنهوري، عبد الرزاق، البحث السابق، صفحة ٦١.

هو الحالة الواقعية التي تهدد فعلاً بالإخلال بالنظام العام، فإذا وجدت هذه الحالة كان القرار الضبطي مشروعاً، وإذا تخلفت كان القرار الضبطي غير مشروع لانعدام سببه(١).

وعليه يجب أن تتقيد سلطات الضبط الإداري بعدم إتخاذ أي تدبير أو إجراء من تدابير وإجراءات الضبط الإداري إلا إذا كان هذا التدبير أو الإجراء لازماً وضرورياً لمواجهة خطر يهدد النظام العام، وبعبارة أخرى يجب – كي يعتبر تدخل سلطات الضبط الإداري مشروعا ومبرراً– أن تكون هنالك أسباب جدية حقيقية تهدد النظام العام، وتتمثل هذه الأسباب في الظروف والملابسات والوقائع التي دفعت الإدارة إلى التدخل، وهي في ذلك خاضعة لرقابة القضاء، والذي يراقب مدى جدية هذه الأسباب أي الظروف الخارجية والوقائع المادية ومدى تهديدها فعلاً للنظام العام، ذلك لأن الحريات، إذا قيدت بسبب ممارسة سلطات الضبط الإداري، وجب أن يكون ذلك ضرورياً ولازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر يهدد النظام العام(٢)، ولذلك يتولى القضاء الإداري فحص الإجراء الضبطي والتأكد من توافر الأسباب أو الظروف الواقعية التي تمثل إخلالاً جدياً وحقيقياً بالنظام العام، بحيث يمكن للإدارة الاستناد عليها لتسويغ تدخلها بالإجراء الضبطي، وبالتالي يتأكد القضاء من أن تدخل الإدارة بالإجراء الضبطي كان ضرورياً لمنع التهديد الجدي والحقيقي للنظام العام (٣).

وقد أوضحت محكمة القضاء الإداري المصرية ذلك في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٧/٠٤/١٣ بالقول " إنه وإن كانت جهة الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها والتي من أجلها تتدخل لإصدار قرارها، إلا أنه حينما تختلط مناسبة العمل الإداري بشرعيته، ومتى كانت هذه الشرعية تتوقف على حسن تقدير الأمور، خصوصاً فيما يتصل بالحريات العامة، وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره، فلا يكون العمل الإداري عندئذ مشروعاً إلا إذا كان لازماً، وهو في ذلك يخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري "(٤).

وعلى الرغم من أن الأصل يقضي بافتراض صحة الأسباب التي تتخذ الإدارة قراراتها استناداً إليها وبناءً عليها بصورة عامة، بما يعني وجوب قيام من يدعي عدم الصحة باثبات ذلك، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد خرج على هذا الأصل فيما يتعلق بإجراءات الضبط الإداري، إذ تطلب من الإدارة إثبات صحة وجدية أسباب التدخل، أي أنه قد أقام قرينة عكسية – خلافاً للأصل العام – افترض بموجبها بأن تدخل الإدارة في هذه الحالة غير قائم على سبب صحيح، وذلك كي تقوم الإدارة ذاتها بإثبات عكس هذا الافتراض أي إثبات صحة السبب، وذلك حرصاً منه على حماية وتأكيد حقوق الأفراد وحرياتهم(٥).

حيث انتهى مجلس الدولة الفرنسي في قضائه بمناسبة المواكب والمظاهرات الدينية التقليدية، والتي جرت العادات المحلية بها، إلى وضع افتراض بعدم وجود سبب لمنعها، لأنها كانت تتم من دون إثارة اضطرابات مهددة للأمن، أي أنه ليس من طبيعتها أن تثيرها، وبالتالي فلا يجوز منعها، اللهم إلا إذا قام دليل عكسي على خلاف ذلك، ويقع عبىء الإثبات في هذه الحالة على سلطات الضبط الإداري، وهو أمر من الصعوبة بمكان(٦).

خامساً: مشروعية الوسائل: يقصد بهذا القيد ضرورة أن تكون وسائل أو تدابير الضبط الإداري المتمثلة بلوائح أو أنظمة الضبط الإداري والأوامر الفردية والتنفيذ المباشر مشروعة في

---

(١) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٥٥.

(٢) البنا، محمود عاطف، مرجع سابق، صفحة ٦٥، و بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٢٧.

(٣) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٥٥.

(٤) نقلاً عن بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٢٧.

(٥) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، الصفحتان ٣٢٧ و ٣٢٨.

(٦) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٥٥.

ذاتها، بحيث تصدر في إطار أو في حدود النصوص التشريعية الأعلى المتعلقة بالحريات العامة، كما يجب أيضاً أن تصدر من الجهة الإدارية المختصة ووفقاً للإجراءات والأشكال المقررة، وأن ترد على محل جائز قانوناً[١].

وكذلك يجب ألا تصل الوسائل التي تتخذها الإدارة لتحقيق أغراض الضبط الإداري إلى حد تعطيل إحدى الحريات العامة التي كفلها الدستور أو كفلتها القوانين تعطيلاً تاماً، أي يجب ألا تصل إلى حد تقرير الحظر المطلق للحرية، وترجع هذه القاعدة من ناحية إلى أن الحظر المطلق لممارسة الحرية يعادل إلغاءها، وليس لسلطة الضبط أن تلغي الحرية، وترجع من ناحية أخرى إلى أن صيانة النظام العام لا تستلزم بالضرورة أن يصل تقييد الحرية إلى درجة الحظر المطلق. ولذلك فإن القضاء لا يقر الحظر المطلق، فمجلس الدولة الفرنسي لم يقر الإدارة في منع ممارسة المصورين الفوتوغرافيين لنشاطهم في الشوارع منعاً مطلقاً، ومنع إقامة المخيمات على أرض البلدة، ومنع مرور عربات النقل على الطرق الزراعية، ومنع اقامة المصدورين في منطقة سياحية ومنع البيع والعرض بالفنادق ومنع وضع الاعلانات في خليج صغير. أما الحظر النسبي الذي يقتصر منع ممارسة النشاط فيه على مكان معين أو وقت معين، فإن القضاء قد يجيزه إذا وجد ما يبرر ذلك من مقتضيات المحافظة على النظام العام في تلك الظروف، كمنع الإدارة المرور في مناطق معينة في بعض ساعات اليوم، ومنع وقوف المركبات في أماكن معينة. ولكن تقييد الإجراء الضبطي المانع بوقت معين و/أو مكان معين أو بغير ذلك من القيود، أي الحظر النسبي، لا يؤدي حتماً إلى القول بمشروعيته، إذ قد يبقى الحظر مع ذلك من السعة بحيث يعد بمثابة حظر مطلق، أو لا يكون الإجراء بصفة عامة ضرورياً أو متناسباً مع حالة التهديد للنظام العام التي تريد جهة الإدارة مواجهتها، وبالتالي يجب أن يكون الإجراء الضبطي في مواجهة الحرية متكافئاً مع مدى خطورة التهديد للنظام العام، ومن ثم ينبغي أن لا يتجاوز التقييد القدر الضروري اللازم للمحافظة على النظام العام. ولذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الإدارة تملك أن تحظر ممارسة المصورين الجائلين لنشاطهم في أماكن وفي ساعات معينة، لا سيما لمنع الازدحام وإعاقة المرور، أو أن تحظر التصوير إذا ما اعترض الشخص المراد تصويره، ولكن المجلس قضى بإلغاء الإجراء الذي منعت به الإدارة ممارسة هذا النشاط في منطقة شاسعة وتغطي عدة طرق لا تتوافر في بعضها صعوبات خاصة بالمرور، معتبراً إجراء الإدارة مبالغاً في تعميم الحظر. وكذلك يجب ايراد استثناءات على الحظر النسبي لصالح حريات أخرى جديرة بالرعاية، وعليه فقد قضى مجلس الدولة بأنه إذا جاز حظر الوقوف كلية في أحد الشوارع، فإنه يتعين أن يستثنى من هذا الحظر المنتفعون أصحاب الحقوق والأوضاع الخاصة من القاطنين على جانبي الشارع وغيرهم من أصحاب منافذ الطريق وأيضاً سيارات الاسعاف والأطباء، كما قضى بعدم جواز وضع لائحة ضبط تحظر على الناس كافة الدخول إلى المقاهي أو التواجد في الطرق الخاصة بأصحابها بعد ميعاد اغلاقها، وذلك لأن حظر استعمال غرف المقهى للرقص أو للعرض الموسيقي حتى في الحجرات الخاصة بعد ساعات معينة مقصور على العملاء ولا يمس حرية أصحاب المقهى في استقبال ضيوفهم أو أقاربهم والاجتماع بهم[٢].

سادساً: التفسير الضيق: ويعني هذا القيد ضرورة أن تقوم الإدارة بتفسير مضمون وسائل الضبط الإداري تفسيراً ضيقاً، أي أنه يتوجب على الإدارة أن تلتزم بمبدأ " إيثار الحرية "، وبالتالي إذا ما اشتبه الأمر على سلطات الضبط الإداري بين اعتباري الحرية والنظام العام، بمعنى تساوي الاعتبارات المتصلة بإقامة النظام العام مع اعتبارات المحافظة على الحرية وعدم المساس بها، فيجب على هذه السلطات إيثار الحرية وتغليب مقتضياتها واعتباراتها على مقتضيات واعتبارات النظام العام. ويترتب على هذا المبدأ ضرورة تفسير سلطات الضبط

---

(١) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٢٨.

(٢) البنا، محمود عاطف، مرجع سابق، الصفحات ٩٥ – ٩٧، وأبو الخير، عادل السعيد، مرجع سابق، الصفحات ٣٥٨ – ٣٦٠.

الإداري متى كانت مرسومة تشريعياً تفسيراً ضيقاً احتراماً للحرية، كما يترتب عليه أيضاً أن الحرية العامة لا تُمس إذا تطلب النظام العام ذلك المساس، إلا بأقل التدابير إعاقة لها، ما دامت هذه التدابير كافية لتحقيق أغراض الضبط الإداري[١].

سابعاً: ملائمة الوسائل لجسامة الخطر وفعاليتها: ويعني ضرورة أن تكون وسائل الضبط المستخدمة متناسبة مع جسامة الخطر الذي يهدد النظام العام، بمعنى أنه لا يجوز اللجوء إلى وسائل شديدة الأثر على الحريات لمواجهة أسباب بسيطة مؤثرة في النظام العام، وبعبارة أخرى يتوجب على سلطات الضبط الإداري – عند اتخاذها لتدابير الضبط – أن تكون هذه التدابير المتخذة متلائمة مع درجة جسامة الخطر الذي يهدد النظام العام، ومن ثم فإنه لا يكفِ أن يكون الإجراء المتخذ جائزاً قانوناً أو أنه بني على أسباب صحيحة، وإنما لا بد إضافة إلى ذلك أن يكون الإجراء متلائماً مع سبب التدخل أي مع جسامة الإخلال أو الاضطراب الذي تهدف الإدارة إلى تفاديه، ومتناسباً مع الظروف المادية التي دفعت الإدارة إلى استخدام وسائل الضبط الإداري، ومن ثم لا يجوز للإدارة أن تلجأ إلى وسائل قاسية وصارمة لمواجهة ظروف غير خطيرة. ويكمن السبب في ذلك أو العلة منه في الرغبة في احداث نوع من التوازن أو التعادل ما بين رعاية حقوق الأفراد وحرياتهم العامة وكفالتها من أي اعتداء عليها من جهة، وبين حماية النظام العام من جهة أخرى، والضرورة تقدر بقدرها، ذلك أن الحريات، إذا قيدت بسبب ممارسة سلطة الضبط، وجب أن تكون التضحية بهذا القدر من الحرية متكافئة مع مقدار المصلحة المشروعة التي تتغياها سلطة الضبط، وبذلك يتحقق عملياً التوفيق بين رعاية الحرية وحماية النظام العام. ولذلك يتدخل القاضي الإداري لمراقبة مدى ملائمة القرار للظروف التي صدر فيها ومدى لزومه لمواجهة هذه الظروف، ويتثبت من ذلك بقيامه أولاً بمراقبة تقدير الإدارة لمدى جسامة الاضطراب ومدى خطورته على النظام العام، ثم ينتقل بعد ذلك إلى تقدير الإجراء المتخذ من قبل الإدارة لمواجهة هذا الاضطراب، فإذا ثبت أن هنالك مغالاة أو سوء في تقدير درجة جسامة أو خطورة الاضطراب أو في الإجراء المتخذ لمواجهة هذا الإضطراب حكم ببطلان التصرف الإداري[٢].

وقد اضطرد قضاء مجلس الدولة الفرنسي على مراقبة تقدير الإدارة لأهمية وخطورة الاضطرابات لبيان مدى ملائمة القرار الذي تقيد به الإدارة حريات الأفراد، سواء كان ذلك في مجال حرية الاجتماع أو حرية العبارة أو حرية التجارة والصناعة وغيرها، حيث لم يقر المجلس مسلك الإدارة في تقييد الحرية إذا كان يكفي لتحقيق مقتضيات النظام العام أن تتخذ الإدارة من جانبها بعض الاحتياطات، وقضى بأنه لا يجوز للإدارة أن تفرض على الفرد اتباع وسيلة وإن كانت أيسر على الإدارة إلا أنها أشق على الفرد، وكذلك لا يجوز لها أن تتخذ تدابير السكون المطبق وإنما يكفي منع الضجيج والأصوات المزعجة[٣].

ومن الأهمية بمكان الإشارة في هذا الصدد إلى أن القاضي الإداري لا ينتقل بالرقابة المشار إليها من قاضي مشروعية إلى قاضي ملائمة، إنما يبقى بالنسبة إلى قرارات الضبط الإداري قاضي مشروعية، وكل ما في الأمر أن ملائمة الإجراء الضبطي المتخذ من قبل الإدارة يصبح في قرارات الضبط عنصراً من عناصر مشروعيتها، فالأصل أن القاضي يراقب المشروعية ولا يراقب الملائمة، ولكن الملائمة تصبح في قرارات الضبط عنصراً من عناصر المشروعية، ذلك أن هذه القرارات إنما تورد قيوداً على الحريات العامة، والأصل عدم تقييد هذه الحريات إلا استثناءً وبقدر ما يقتضيه المحافظة على النظام العام، لذلك تعتبر سلطات الضبط الإداري – والحال هذه – استثناءً من أصل عام، أي سلطات مقيدة، ومن ثم ينعدم فيها

(١) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٥٦.

(٢) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، الصفحتان ٣٢٨ و ٣٢٩، والبنا، محمود عاطف، مرجع سابق، الصفحتان ٦٥ و ٦٦، وقبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٥٨.

(٣) البنا، محمود عاطف، مرجع سابق، صفحة ٦٧.

عنصر التقدير والملائمة. وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٠٤/٢٩ بالقول " حيث تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيته، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصاً فيما يتعلق بالحريات العامة، وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره. فالمناط والحالة هذه في مشروعية القرار الذي تتخذه الإدارة هو أن يكون التصرف لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام باعتبار هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر، وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه "[١].

يضاف إلى ما تقدم أنه يتوجب أن يكون الإجراء أو التدبير الضبطي فعالاً في مواجهة التهديد الذي يلحق بالنظام العام، أي أن يكون التدبير أو الإجراء منتجاً وحاسماً في توقي الخطر على النظام العام، فإذا لم يكن من شأنه تحقيق هذا الهدف بإبعاد الخطر والاضطراب، فإنه يكون إجراءً غير لازم وبالتالي غير مشروع[٢].

ثامناً: ملائمة الوسائل لطبيعة النشاط: يقصد بهذا القيد أنه يتوجب على سلطات الضبط الإداري استخدام وسائل الضبط الإداري بشكل يتلائم مع طبيعة النشاط، ذلك أن حرية التصرف المتروكة لسلطة الضبط الإداري تختلف شدة وضعفاً، زيادة ونقصاناً باختلاف النشاط الذي تمتد إليه يد الضبط الإداري في التقييد، فهي سلطة إن مست أو تعلقت بنشاط غير ذي بال، كالأمر الذي تصدره سلطة الضبط الإداري برفع مركبة تعترض السير في طريق عام، تتسع وتشتد، وعلى النقيض من ذلك تماماً، تتقلص سلطة الضبط الإداري إلى أدنى حد ممكن كلما تعرضت أو مست بحرية من الحريات المكفولة بالدستور أو بالقوانين، أو نالت من نشاط من النشاطات المهمة كممارسة الملكية الخاصة، فسلطة الضبط الإداري لا تستطيع – من حيث المبدأ – في هذا الميدان، أكثر من وضع قواعد أو قرارات تتعلق بالهدف الذي يجب تحقيقه، دون أن يكون في مقدورها فرض تقييدات إيجابية مهمة. وهذا بخلاف الحال فيما إذا كان النشاط الفردي غير جائز أصلاً كالإتجار بالمخدرات أو تعريض السكينة الإجتماعية للخطر، فإن سلطة الإدارة في حظره تكون مطلقة[٣]، وهي في هذا المنع لا تتجاوز التذكير بما يحرمه القانون، فإذا صدر مثلاً قرار بمنع الضوضاء أثناء الليل أو منع القاء القاذورات في الطرق العامة، فإن هذه القرارات لا تعدو أن تكون تذكيراً للأفراد بالنصوص التشريعية التي تحظر مثل تلك المخالفات، وهذا المنع للأنشطة المحرمة قانوناً وتوقيع الجزاء الإداري عند اللزوم على مخالفتها لا يعتبر دائماً من أساليب الضبط الإداري، فهو لا يعتبر كذلك إلا إذا كان الهدف المبتغى منه هو المحافظة على النظام العام [٤].

تاسعاً: ظروف الزمان والمكان: إذ يتوجب على سلطات الضبط الإداري مراعاة ظروف الزمان والمكان في الإجراءات والتدابير الضبطية التي تتخذها، وبالتالي فإن ما تتخذه هذه السلطات من إجراءات وتدابير، يجب أن يكون متناسباً ليس فقط كما ذكرنا سابقاً مع جسامة أو

---

(١) البنا، محمود عاطف، مرجع سابق، صفحة ٧١، و بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، الصفحتان ٣٢٩ و ٣٣٠، ويوضح ذلك الدكتور محمود عاطف بالقول " والأساس الذي تستند إليه رقابة الملاءمة في هذه الحالة هو أن الملاءمة تصبح عنصراً من عناصر الشرعية، فالأصل أن القاضي يراقب الشرعية، ولا يراقب الملاءمة، ولكن الملاءمة تصبح في قرارات الضبط عنصراً من عناصر الشرعية، حيث يضع القضاء الإداري – باعتباره قضاءً انشائياً – قاعدة قانونية مقتضاها أنه يشترط لشرعية الإجراء الضبطي أن يكون ضرورياً ولازماً ومتناسباً مع أهمية الوقائع التي تدعو الإدارة لاتخاذه ".

(٢) أبو الخير، عادل السعيد، مرجع سابق، صفحة ٣٦٩.

(٣) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٥٧.

(٤) أبو الخير، عادل السعيد، مرجع سابق، الصفحتان ٣٤٨ و ٣٤٩.

خطورة الفعل المهدد للنظام العام، وإنما لا بد له أيضاً من أن يكون متناسباً مع الظروف المحيطة بالفعل سواء من حيث الزمان أو من حيث المكان.

فمن حيث الزمان، إذا كان يراد بالإجراء الضبطي المزمع اتخاذه من قبل سلطات الضبط الإداري تقييد حريات الأفراد لفترة قصيرة محددة أو لمواجهة ظروف طارئة ومؤقتة، فيمكن لها حينها أن يكون هذا الإجراء متسماً بالشدة، وذلك خلافاً لما إذا كان يراد به تقييد حريات الأفراد لفترة طويلة أو لمواجهة ظروف دائمة أو طويلة الأمد، إذ يتوجب عندها أن لا يتسم الإجراء بالشدة، وإلا كان تهديداً دائماً وخطيراً للحريات العامة. وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٢/٠١/٢٢ بأنه " لا يترتب على قيام حادث بين قبيلتين إغلاق السوق لا سيما بعد أن انقضت أكثر من سنة ونصف منذ وقوع الحادث دون أن يتم الصلح بين القبيلتين، وقد كان في مقدور الإدارة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع الحوادث دون الالتجاء إلى إغلاق السوق حتى إذا اضطرتها الظروف إلى اتخاذ هذا الإجراء الشديد كان هذا بالعذر المناسب ولمدة قصيرة من الزمن، أما استمرار تعطيل السوق حتى يتم الصلح فهذا ما لا يصح التسليم به، ويكون القرار الصادر بتعطيل السوق قد جانب القانون ويتعين لذلك إلغاؤه "(١).

يضاف إلى ما تقدم أنه يتوجب على سلطات الضبط الإداري مراعاة ظروف الليل والنهار، وبالتالي فإن الإجراءات والتدابير الضبطية التي يمكن لها اتخاذها في الليل تختلف عن تلك الجائز لها اتخاذها نهاراً، فالنشاط الفردي يمكن أن يجد ليلاً من القيود أكثر مما يجده نهاراً، ومن ثم إذا كان يجوز لها مثلاً اتخاذ إجراء يقضي بغلق المقاهي والمحال التجارية في ساعة متأخرة من الليل، فإن مثل هذا الإجراء لا يكون مشروعاً إذا قضى بغلق المقاهي والمحلات التجارية في وضح النهار، وقد وجدت هذه القاعدة تطبيقات عديدة في فرنسا بصدد قرارات العمد الخاصة بقرع أجراس الكنائس، فهذه الأجراس يمكن أن نحد من قرعها ليلاً، ولكننا لا نستطيع أن نمنع قرعها نهاراً(٢).

ومن حيث المكان يتوجب كذلك على سلطات الضبط الإداري مراعاة ظروف المكان في التدابير والإجراءات الضبطية التي تتخذها، فما تتخذه هذه السلطات من تدابير وإجراءات في الطريق العام يجب أن يغاير تلك التدابير والإجراءات التي تتخذها في الأماكن الخاصة، حيث تتسع هذه التدابير والإجراءات في الحالة الأولى بعكس الحالة الثانية التي تضيق فيها، فحرية التنقل مثلاً تختلف من الطرقات العامة إلى الممتلكات الخاصة إلى المناطق العسكرية. وكذلك الأمر بالنسبة للإجراءات والتدابير التي يتم اتخاذها من قبل سلطات الضبط الإداري في المطارات والموانيء وعلى الحدود البرية، حيث يجب أن تكون مختلفة عن تلك الإجراءات والتدابير التي يتم اتخاذها داخل المدن والقرى، وحتى بالنسبة للأخيرة، فإن الاجراءات والتدابير التي يتم اتخاذها في المدن قد تختلف عن تلك التي يتم اتخاذها في القرى والريف وهكذا(٣).

عاشراً: مراتب الحريات: يقصد بهذا القيد ضرورة قيام سلطات الضبط الإداري بمراعاة مراتب الحقوق والحريات العامة، ذلك أن هذه الحقوق والحريات ليس جميعها على قدم المساواة، إنما تتفاوت فيما بينها من حيث الأهمية، وذلك تبعاً لكيفية نص الدستور بشأنها، وعليه يتوجب أن تتفاوت أساليب الضبط الإداري بتفاوت مراتب هذه الحقوق والحريات العامة.

وبناءً على ما تقدم، يجب على سلطات الضبط الإداري أن تغاير في أساليب الضبط المتبعة من قبلها تجاه هذه الحقوق والحريات العامة تبعاً لهذا التفاوت في المرتبة فيما بينها،

---

(١) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، الصفحتان ٣٣٠ و ٣٣١، وأبو الخير، عادل السعيد، مرجع سابق، صفحة ٣٧٤.

(٢) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٣١، وقبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٥٨، وأبو الخير، عادل السعيد، مرجع سابق، صفحة ٣٧٤.

(٣) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٣١، وقبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٥٧.

وبالتالي إذا تم النص على حرية معينة في متن الدستور بطريقة لا تسمح لسلطات الضبط الإداري التدخل لتنظيمها أو تقييدها، فإنه يتوجب على هذه السلطات في هذه الحالة أن تتقيد تجاه هذه الحرية بذلك، أي تتقيد بعد التدخل تجاهها إلا بالشكل الذي يسمح بممارستها على الوجه المبين في الدستور، ومثال ذلك نص المادة ١٨ من القانون الأساسي الفلسطيني التي كفلت حرية العقيدة والعبادة وممارسة الشعائر الدينية شريطة عدم الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة، والمادة ١٤ من الدستور الأردني التي قضت بحماية الدولة لحرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في المملكة ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو منافية للآداب[١].

أما فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة التي أباح الدستور أن يتم تنظيمها بموجب قانون يصدر لهذه الغاية كحرية الاجتماع موضوع دراستنا، فيتوجب على سلطات الضبط الإداري أن تلتزم تجاهها بحدود وضوابط القانون المنظم لها وتتقيد بها شكلاً ومضموناً، وبالتالي تلتزم باتخاذ الأساليب الكفيلة بتنفيذ القانون بحيث لا تتجاوز بذلك حدود أو اطار ما نص عليه هذا القانون.

وأخيراً فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة التي تستقل بتنظيمها سلطات الضبط الإداري كحرية المرور في الطرقات والشوارع العامة، فإن لهذه السلطات أن تتخذ ما تراه مناسباً من التدابير والإجراءات التي تكفل حسن ممارسة هذه الحرية، ولكن يتوجب عليها في هذه الحالة أن تتقيد بقيد عام يتمثل في ضرورة الموائمة أو الموازنة بين حق الأشخاص في ممارسة حرياتهم العامة من جانب، وبين حقها في المحافظة على النظام العام من جانب آخر، بحيث لا يجوز لأي من هذين الجانبين أو الاعتبارين أن يطغى على الآخر[٢].

الفرع الثاني: القواعد والمبادئ العامة للرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

نشير بداية إلى أن الضوابط والحدود التي أوضحناها تفصيلاً في الفرع السابق هي نتاج لأحكام القضاء الإداري، الذي ما انفك يراقب سلطات الضبط الإداري في ممارستها لاختصاصاتها، وذلك بغية ايجاد نوع من التوازن والتوفيق ما بين حقوق الأفراد وحرياتهم العامة من جهة، وبين اعتبارات المحافظة على النظام العام من جهة أخرى.

ويؤمن القضاء الإداري – باعتباره حامي الحقوق والحريات العامة – بأن التدابير والإجراءات التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري والتي تمس الحقوق والحريات العامة للأفراد، يجب أن تخضع لرقابة قضائية فعالة تفوق تلك الرقابة القضائية التي تخضع لها أعمال الإدارة الأخرى. ويمارس القضاء الإداري رقابته على استخدام الإدارة لوسائل الضبط الإداري، باعتبار ذلك من أهم الموضوعات التي يتجلى فيها التنافر بين الرغبة في أعمال السلطة العامة والتمكين للحريات الفردية، ومثل هذا التنافر لا يحسمه القضاء الإداري على أساس التضحية بإحدى هاتين المصلحتين، ولكن على أساس التوفيق بينهما قدر الإمكان[٣].

وفي إطار رقابة مشروعية قرارات الضبط الإداري يراقب القضاء الإداري مختلف أركان القرار الإداري، وذلك للتحقق من وجودها ومشروعيتها، كما يراقب حدود سلطات الضبط الإداري الموضحة في الفرع السابق. ويلاحظ بأنه قد أخضع قرارات الضبط الإداري إلى رقابة واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية التي يمارسها القضاء الإداري على سائر القرارات الإدارية، ويرجع السبب في ذلك إلى خطورة قرارات الضبط الإداري وانعكاسها المباشر على الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد ومن ضمنها حرية الاجتماع موضوع دراستنا، الأمر

---

(١) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، الصفحتان ٣٣١ و ٣٣٢.
(٢) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٣٢.
(٣) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٥٨.

الذي يستلزم إخضاع هذه القرارات إلى رقابة شديدة وصارمة من قبل القضاء الإداري في الظروف العادية[(١)]. ونعرض فيما يلي بعض الأمثلة على هذه الرقابة:

أولاً: الرقابة على الاختصاص:

يقصد بالاختصاص الصلاحية أو الأهلية الموكولة من قبل المشرع لسلطة إدارية معينة في اتخاذ قرارات إدارية، وتعتبر قواعد الاختصاص من النظام العام التي يمتنع على الإدارة تعديلها أو التنازل عنها أو الاتفاق على خلافها، ويتعين على القضاء أن يثير موضوع عدم الاختصاص من تلقاء نفسه ولو لم يثره الخصوم وفي أية مرحلة من مراحل الدعوى [(٢)].

ولذلك يقوم القضاء الإداري بفرض رقابته المتعلقة بمدى اختصاص هيئات الضبط الإداري بإصدار القرارات الضبطية من عدمه، ويقوم بالتحقق من توافر ركن الاختصاص في هذه القرارات، ومن ثم إذا ثبت لها بأنها غير مختصة بذلك، فإنه لا يتوانى حينها عن القضاء بإلغاء هذه القرارات. وفي الحقيقة فإن عيب عدم الاختصاص نادراً ما يتحقق في موضوع الضبط الإداري، ذلك أن كل هيئة من هيئات الضبط الإداري تعرف عادة اختصاصاتها[(٣)].

ثانياً: الرقابة على الشكل والإجراءات:

إذ يقوم القضاء الإداري بالتحقق من صدور قرارات الضبط الإداري في الشكل ومن خلال الإجراءات التي يتطلبها المشرع إن وجدت، إلا أن عيب الشكل والإجراء قلما يحصل في قرارات الضبط الإداري، لأن المشرع لا يتطلب في مثل هذه القرارات عادة أشكال أو إجراءات معينة والتي قد تكون تحريرية أو شفوية[(٤)].

ويعد احترام قواعد الشكل والإجراءات شرطاً من شروط صحة القرار الإداري، لذلك فمن شأن مخالفته أن يجعل القرار قابلاً للإبطال، غير أنه احتراماً لمبدأ استقرار المعاملات، فإن القضاء الإداري يملك سلطة تقديرية في إبطال القرار من عدمه، وذلك بالتمييز بين الشكليات والإجراءات الجوهرية التي تؤدي لبطلان القرار الإداري من جانب، وتلك الشكليات والإجراءات الثانوية التي لا تؤدي إلى بطلان القرار الإداري من جانب أخر[(٥)].

وقد ثار خلاف فقهي وقضائي حول معيار التمييز بين الشكل والإجراء الجوهري وغير الجوهري، نكتفي منه بالإشارة إلى ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا الخصوص في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٤/١٢/١٩، من أنه: " الأصل المسلم به قضاءً وفقهاً هو أنه إذا كان نص القانون قد أوجب على جهة الإدارة أن تلتزم بالأوضاع الشكلية أو الإجراءات التي أوصى المشرع باتباعها، إلا أنه لا يستساغ القول بأن كل مخالفة للشكل والإجراءات يكون الجزاء عليها بطلان القرار المترتب عنها، وإنما يتعين التمييز بين ما إذا كانت المخالفة قد أصابت الشروط الجوهرية وهي التي تمس مصالح الأفراد وبين ما إذا كانت المخالفة قد أصابت الشروط غير الجوهرية، فرتب الأصل المسلم به على المخالفة الأولى بطلان القرار بينما لا يرتب الأصل المسلم به على المخالفة الثانية بطلان القرار. ومن حيث أن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفاً في ذاتها أو طقوساً لا مندوحة من إتباعها تحت جزاء البطلان الحتمي، وإنما هي إجراءات تقررت للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء، يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويقدح إغفالها في سلامة القرار وصحته وغيرها من الشكليات الثانوية، وعليه لا يبطل القرار الإداري

---

(١) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ١٦٠.

(٢) عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، الصفحتان ٣٤٠ و ٣٤١.

(٣) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٥٩.

(٤) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٥٩.

(٥) عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، صفحة ٣٥٦.

لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال هذا الإجراء أو كان ذلك الإجراء جوهرياً في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي عنى القانون بتأمينها "[١].

ثالثاً: الرقابة على المحل:

يستخدم الفقه الإداري العديد من المصطلحات للدلالة على العيب الذي يشوب محل القرار الإداري، ويكاد يستوعب معظم العيوب التي تطال مشروعية القرار الإداري كعيب مخالفة القاعدة القانونية أو عيب مخالفة الأحكام القانونية، بمعنى أن القرار الصادر عن الإدارة أو الذي لم يصدر – أي امتنعت الإدارة عن إصدار القرار الواجب عليها إصداره – مخالف لنص وروح قاعدة قانونية بالمفهوم الواسع للقانون الذي يشمل مصادر مبدأ المشروعية المكتوبة وغير المكتوبة. ويربط غالبية الفقه عيب مخالفة القانون بالعيب الذي يطال محل القرار الإداري، ويقصد بمحل القرار موضوعه أو فحواه، والذي يتمثل بالأثر القانوني العام أو الخاص الذي يحدثه فيما إذا كان تنظيمياً أم فردياً. فالقرار التنظيمي ينشىء مراكز قانونية عامة ومجردة سواء بإلغاء أو إحداث أو تعديل المراكز القانونية لكل من يخاطب به، بينما القرار الفردي ينشىء أو يعدل أو يلغي مركزاً قانونياً خاصاً بفرد أو مجموعة محددة من الأفراد، فمحل القرار إذا هو الأثر الذي ينتج عنه مباشرة وفي الحال[٢].

وعموماً، ودون الخوض في تفاصيل هذا العيب، فإن القضاء الإداري يراقب في قرارات الضبط الإداري مدى انسجامها مع أحكام القانون، فإذا ما رأى أنها مخالفة للقانون، أعلن بطلانها. ويعتبر عيب مخالفة القانون من أكثر الوسائل استخداماً للطعن في قرارات الضبط الإداري، بل هي الوسيلة المؤدية في كثير من الأحيان إلى إلغاء هذه القرارات الضبطية بمخالفتها للقوانين الضامنة للحريات العامة[٣].

رابعاً: الرقابة على السبب:

وهنا يتحقق القضاء الإداري من وجود الظروف الواقعية والمادية المبررة لاتخاذ الإجراء أو القرار الضبطي، وإذا كان القرار الضبطي لا يستند إلى وقائع حقيقية تسوغ إصداره فإنه يكون معيباً بعيب إنعدام السبب، وبالتالي يحكم القضاء بإلغائه. وفي الواقع فإن سلطات الضبط الإداري وإن كانت غير ملزمة قانوناً في كثير من الأحيان ببيان الأسباب التي دفعتها إلى اتخاذ قراراتها الضبطية، إلا أنها وهي تذكر هذه الأسباب – وهو الأمر الذي تفعله غالباً – تخضع عندئذ لرقابة القضاء الإداري، والذي يقوم بفحص صحة السبب من جهة، وهل هو من طبيعة تسوغ الإجراء الضبطي المتخذ من قبل الإدارة من جهة أخرى[٤].

ويتوجب علينا عدم الخلط ما بين عيب السبب من ناحية وتسبيب القرار الإداري من ناحية أخرى، فسبب القرار هو الحالة القانونية أو الواقعية أو المادية التي دفعت الإدارة المختصة إلى اتخاذه، والأصل أن كل قرار إداري قد صدر مبنياً على سبب، وأن الإدارة غير ملزمة بإبراز الأسباب في القرار إلا بإرادة المشرع. بينما تسبيب القرار الإداري يعني ذكر الأسباب في متن القرار وبالتالي هو أمر يتعلق بالمظهر الخارجي للقرار الإداري، أي بعيب الشكل[٥].

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في القضية رقم ١٣٢٠ تاريخ ١٩٥١/٠٧/٣١ بأن " سلطة الحكومة في هذا المنع هي قيد استثنائي وارد على أصل حق هو إحدى الحريات العامة، فيجب والحالة هذه أن يفهم القيد المذكور في أضيق حدوده فلا تستعمله الحكومة إلا للضرورة القصوى، وذلك عندما تقوم لديها أسباب حقيقية لها سند من

---

(١) نقلاً عن عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، صفحة ٣٥٧.
(٢) عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، الصفحتان ٣٦٠ و ٣٦٢.
(٣) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٦٠.
(٤) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٦٠.
(٥) عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، الصفحتان ٣٨٤ و ٣٨٦.

الواقع تدل على أن مثل هذا الاجتماع من شأنه حقاً الإخلال بالأمن العام، وهي في هذا الشأن تخضع لرقابة المحكمة حتى لا يُبدد الحق ذاته تحت ستار تلك الرخصة الاستثنائية "(١).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في القضية رقم ٧٤ تاريخ ١٩٧٨/٠١/٢٨ بأنه " لإيقاف إدارة أحد المحال الصناعية والتجارية باعتباره من المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة، أو إلغاء رخصته، فإنه يشترط أن يكون هناك خطر داهم يتعذر تداركه، غير أن ذلك الإيقاف أو الإلغاء منوط بوجوب ثبوت الحالة الواقعية المبررة للتدخل بإجراءات الضبط الإداري ثبوتاً مقنعاً في جدية الإجراء ولزومه لما ينطوي على هذا الإجراء من مساس مباشر بحريات الأفراد القائمين على إدارة واستغلال المحلات المذكورة "(٢).

خامساً: الرقابة على الغاية:

لقد ذكرنا في الفرع السابق بأن قرارات الضبط الإداري تخضع لقاعدة تخصيص الأهداف، ذلك أن هدف أو غرض الضبط الإداري هو غرض محدد ويتمثل في المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة فقط، وبالتالي يجب أن تستهدف قرارات الضبط الإداري تحقيق هذا الغرض المحدد فقط، ومن ثم إذا تجاوزت سلطات الضبط الإداري هذا الغرض المحدد في قراراتها، وإن كانت في إطار المصلحة العامة، فإن هذه القرارات تكون معيبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة، ومستوجبة الإلغاء(٣).

ويقوم هذا العيب من عيوب القرار الإداري عندما تقوم الإدارة بإصدار قرار يدخل ضمن اختصاصها وتراعي فيه الشكل القانوني والإجراءات القانونية، ولكنها تستهدف من خلاله تحقيق هدف آخر غير تلك الأهداف أو الأغراض التي حددها لها المشرع من ذلك القرار، كالخروج على أغراض الضبط الإداري المتمثلة بالمحافظة على النظام العام فقط دون غيره، أو تخالف الهدف الأساسي التي مُنحت إليها الاختصاصات والصلاحيات لتحقيقه وهو المصلحة العامة، مع الإشارة إلى أن تحقيق المصلحة العامة وحدها لا تكفي لتسويغ قرارات الضبط الإداري والقول بمشروعيتها، إذ لا بد من أن يستهدف القرار – كما أسلفنا – المحافظة على النظام بعناصره المختلفة فقط دون غيرها من أهداف المصلحة العامة، وبالتالي يعتبر القرار الإداري الصادر لتحقيق غرض غير المحافظة على النظام العام معيباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة حتى وإن ابتغى واستهدف تحقيق المصلحة العامة تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف.

وينبغي التمييز وعدم الخلط ما بين عيب السبب التي يتعلق بالوقائع المادية والقانونية التي حصلت فدفعت الإدارة للتدخل، والذي يتصل بأمر مادي أو قانوني ملموس، وبين عيب الغاية الذي يتعلق بهدف فرد الإدارة، والذي لا يتصل بأمر مادي أو موضوعي ملموس بل بنية مُصدر القرار الإداري وبواعثه التي يصعب التحقق منها(٤).

ومن التطبيقات القضائية لهذا العيب ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في القضية رقم ١٩٥٤/٦٣٥، من أنه " من حيث المبدأ فإن مبنى طلب إلغاء القرارين موضوع الدعوى أنهما مشوبان بعيب إساءة استعمال السلطة لاستهدافهما تحقيق مصلحة مالية خاصة للبلدية هي الأتاوة التي نصت عليها التراخيص ورفعت بشأنها دعوى مدنية لا تزال منظورة أمام المحاكم، وإن هذه المصلحة المالية لا تعتبر غرضاً مشروعاً مما يبرر إنهاء أو سحب التراخيص، بل هو غرض غير مشروع منطو على إساءة استعمال السلطة "(٥).

---

(١) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، الصفحتان ٢٥٥ و ٢٥٦.
(٢) نقلاً عن أبو الخير، عادل السعيد، مرجع سابق، صفحة ٣٦٩.
(٣) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٦٠.
(٤) عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، صفحة ٣٧٦.
(٥) نقلاً عن عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، الصفحتان ٣٧٥ و ٣٧٦.

سادساً: العمومية والمساواة:

حيث يقوم القضاء الإداري بفرض رقابته على القرارات الضبطية الصادرة عن سلطات الضبط الإداري والتأكد والتحقق من توافر صفتي العمومية والمساواة فيها.

وقد كان مجلس الدولة الفرنسي صارماً في تطبيق مبدأ العمومية والمساواة، لا سيما فيما يتعلق بنشاط سلطات الضبط الإداري، حيث قضى " بأن الأفراد الذين يتواجدون في الظروف ذاتها يجب أن يعاملوا على قدم المساواة دونما تفرقة أو محاباة "(١).

وعلى المنوال ذاته سار القضاء الإداري المصري، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٥٠٨ تاريخ ١٩٤٩/٠٦/٠٩ بأنه " من الواجب على السلطة الإدارية أن تسوي في المعاملة بين الأفراد، متى اتحدت ظروفهم، فيما أعطاها المشرع من اختصاصات في تصريف الشئون العامة، بحيث يمتنع عليها أن تعطي حقاً لأحد الأفراد ثم تحرم غيره منه متى كانت ظروفهم متساوية "(٢).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في القضية رقم ١٦٧ تاريخ ١٩٦٥/٠٥/٠٨ بأنه " ولكن الحرية ليست مطلقة بل هي مقيدة بعد إضرار الشخص بغيره، ولهذا وجب تنظيمها على نحو يكفل منع الاسراف فيها أو اساءة استعمالها. وكل ما في أمر هذه القيود، أن تكون الحدود التي يقتضيها هذا التنظيم عامة، وليست تحكمية. ومعنى عموميتها هذه أن توضع القيود للجميع بناءً على قوانين أو لوائح تنتظم كل الأفراد دون تفريق أو تمييز "(٣).

سابعاً: الرقابة على ظروف المكان والزمان:

لقد اهتم القضاء الإداري بإخضاع قرارات الضبط الإداري الصادرة عن سلطات الضبط الإداري لرقابته فيما يتعلق بظروف المكان أو الزمان المتعلق بها، وذلك للتحقق من مدى توافقها معهما من عدمه.

وقد أثيرت الاعتبارات الخاصة بالإقليم أمام مجلس الدولة الفرنسي في دعوى Houphouet – Boigny بتاريخ ١٩٥٣/٠٦/١٩، حيث قضى المجلس في تلك الدعوى بمنع عقد أحد المؤتمرات في الأراضي الإفريقية ذلك " أن سلطة الضبط مع اتساع الإقليم الذي يجب فيه توفير الأمن، لم يكن لديها قوات كافية لحفظ النظام، وأنه في تلك الأحوال، ونظراً لأن الاجتماع المزمع عقده سيتم بالضرورة ولو جزئياً على الأقل على الطريق العمومي بسبب الأحوال التي تم فيها تنظيمه، لذلك يمكن لحاكم فولتا العليا والمدير وعمدة البلدية في Bobo-Dioulasso أن يمنعوا قانوناً اجتماع المؤتمر المذكور سواء على أرض البلدية أم على مجموع أراضي فولتا العليا "(٤).

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي – وللإعتبارات السابقة ذاتها – في دعوى Bucard بتاريخ ١٩٣٦/١٢/٢٣ برفض الطعن المقدم ضد قرار لحاكم إقليم حدودي بمنع الاجتماعات التي تقام في نقط متفرقة من مقاطعة على الحدود حيث لم يكن لدى حاكم الإقليم قوات الضبط الكافية لضمان حفظ النظام في كل مكان يمكن أن يكون فيها مهدداً(٥).

---

(١) أبو الخير، عادل السعيد، مرجع سابق، صفحة ٣٧٧.

(٢) نقلاً عن أبو الخير، عادل السعيد، مرجع سابق، صفحة ٣٧٧.

(٣) نقلاً عن أبو الخير، عادل السعيد، مرجع سابق، صفحة ٣٧٨.

(٤) نقلاً عن أبو الخير، عادل السعيد، مرجع سابق، الصفحتان ٣٧٤ و ٣٧٥.

(٥) أبو الخير، عادل السعيد، مرجع سابق، صفحة ٣٧٥.

المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في انجلترا والرقابة القضائية عليها

سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الأول لبيان حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في انجلترا، ونعرض في الثاني لرقابة القضاء الانجليزي على أعمال هذة السلطات في الظروف العادية.

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في انجلترا

رأينا في الفصل السابق بأن الاجتماع المشروع في انجلترا هو ذلك الاجتماع السلمي الذي يكون هدفه مشروعاً ولا يتضمن اخلالاً بالأمن العام، ويتم بعيداً عن الطريق العام، وبالتالي لا يسمح لسلطات الضبط الإداري بالتدخل فيه بالفض أو ما شابه، كما لا يسمح للأفراد المخالفين لموضوعاته وأهدافه بالاعتراض عليه، كما ذكرنا بأن حرية الاجتماع في انجلترا ليست حرية مطلقة تتم ممارستها دون ضوابط أو قيود، إنما هي حرية مقيدة بعدة ضوابط كالحفاظ على السلم الاجتماعي والأمن العام وتحقيق المصلحة العامة وحماية حريات الآخريين وسمعتهم، ولذلك تم فرض عدة قيود على ممارستها من قبل الأفراد، وهذه القيود أو الضوابط تمثل سلطات في يد جهات الضبط الإداري تجاهها، ويمكن إجمالها في أربعة هي:

أولاً: الترخيص: لم يتطلب التشريع الانجليزي بصورة عامة حصول منظمي الاجتماع العام والداعين له على أي ترخيص من سلطات الضبط الإداري شرطاً مسبقاً لعقد اجتماعهم، وذلك باستثناء حالة واحدة هي رغبتهم في عقد الاجتماع في الطريق العام، حيث يتوجب على منظمي الاجتماع في هذه الحالة الحصول على ترخيص مسبق من سلطات الضبط الإداري تسمح لهم بموجبه بعقد الاجتماع في الطريق العام وفقاً للأسس والضوابط الواردة في الترخيص، إعمالاً لنصوص قانون الطريق العام لسنة ١٨٣٥ والتي عاقبت على عقد أي اجتماع في الطريق العام دون ترخيص مسبق(١).

ثانياً: المنع: مما لا ريب فيه بأن قيام سلطات الضبط الإداري بمنع عقد اجتماع ما هو أمر خطير جداً، إذ يمثل اهداراً لممارسة حرية الاجتماع، ولذلك لا بد أن يتم في أضيق الحدود واستناداً إلى أسباب جدية حقيقية تسوغ القيام به، من أهمها وجود قرائن قوية على أن اخلالاً بالأمن أو السلم العام سوف يقع إذا ما تم عقد الاجتماع، أو أن عقده يتعارض مع ممارسة الآخرين لحرياتهم كحرية المرور في الطريق العام، ولكن لا يجوز منع عقده مثلاً لمجرد أن فئة من الناس تعارض عقد هذا الاجتماع لأسباب خاصة بها على الرغم من أنه اجتماع قانوني مشروع.

وعموماً فإنه لا يوجد في التشريع الانجليزي نص قانوني صريح يجيز مباشرة لسلطات الضبط الإداري أن تمنع عقد الاجتماعات العامة بمحض إرادتها، سوى قانون النظام العام لسنة ١٩٣٦ والذي منح الشرطة الحق في منع عقد الاجتماعات العامة في جهات خاصة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، إلا أنه يوجد قانون قديم صدر عام ١٣٦٠ خول قاضي الصلح اختصاص أخذ تعهدات من الأفراد بمراعاة السلوك الحكيم، ولذلك جرى العمل منذ القدم على قيام سلطات الضبط الإداري باللجوء إلى قاضي الصلح من أجل استعمال اختصاصه المذكور متى وُجدت لديها قرائن وإمارات قوية على تهديد الاجتماع المنوي عقده للأمن أو السلم العام، فإذا ما اقتنع قاضي الصلح بوجهة نظرها أخذ من منظمي الاجتماع والداعين له تعهداً بعدم اتيان أي تصرف ينافي السلوك الحكيم أو يهدد الأمن والسلم العام وإلا عرضوا أنفسهم للحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر، كما يحق له أن يطلب منهم دفع مبلغ من المال على سبيل الكفالة، من قبيل ما تم في قضية Wise -V- Dunning عام ١٩٠٢ حيث عقد وايز البروتستانتي عدة اجتماعات في الحي

---

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٥١.

الكاثوليكي في مدينة ليفربول هاجم فيها المذهب الكاثوليكي بشدة وبعبارات غير لائقة مما أدى إلى حدوث شغب واضطراب، ولما علمت سلطات الضبط الإداري بعزمه على عقد اجتماعات أخرى في الموضوع ذاته يمكن أن تهدد كسابقاتها الأمن والسلم العام فقد لجأت إلى قاضي الصلح وطلبت منه إلزامه بتقديم تعهد بمراعاة السلوك الحكيم، وفعلاً وافق القاضي على طلبها وقام باستدعاء وايز وأمره بتقديم التعهد المطلوب ولما استأنف وايز هذا الأمر أيدت محكمة الاستئناف قرار قاضي الصلح، وكثيراً ما توصلت سلطات الضبط الإداري من خلال استخدام هذه الوسيلة غير المباشرة إلى منع عقد الاجتماع وذلك لخشية المنظمين وخوفهم من اعتبار تصرفاتهم نكثاً بالتعهد المشار إليه وبالتالي تحملهم المسؤولية عن هذه التصرفات وحبسهم فيؤثرون بالتالي الامتناع عن عقده[١].

وفضلاً عما تقدم، فقد أقر القضاء الانجليزي حق سلطات الضبط الإداري في منع عقد الاجتماعات العامة بطريقة مباشرة قبل عقده حفاظاً على النظام العام وتوقياً من حدوث إخلال محتمل بالأمن، وذلك متى توافرت لديها قرائن ومسوغات وملابسات ودلائل قوية على أن عقد الاجتماع سوف يؤدي إلى وقوع اخلال بالأمن أو تهديد للسلم، من قبيل ما قضى به في قضية Duncan – V – Jones عام ١٩٣٦[٢].

ثالثاً: الحضور: أشرنا في الفصل السابق إلى أن كل الأفراد في انجلترا لهم الحق في ممارسة حرية الاجتماع، شريطة أن يتم ذلك بصورة سلمية وأن يكون الغرض من عقد الاجتماع مشروعاً، أي أن الفرد ليس حراً في ممارسة حرية الاجتماع كما يشاء إنما هو مقيد بعدة قيود هدفها الحفاظ على الأمن العام والسلم العام وتحقيق المصلحة العامة وحماية سمعة الآخرين من الطعن والافتراء والقذف ومنع احداث فتنة في المجتمع أو مصادمات ومشاجرات، وذلك تطبيقاً للقاعدة العرفية العامة المستقر عليها في القانون العام الانجليزي التي تقضي بـــ " Good behavior and to keep the peace " وترجمتها " فرض السلوك الجيد وحفظ السلام "، كما أشرنا إلى أن قانون النظام العام لسنة ١٩٣٦ قد نص على حق الشرطة في الإشراف على الاجتماعات العامة لحفظ النظام العام.

وبناءاً عليه يجوز لسلطات الضبط الإداري حضور الاجتماعات العامة التي يخشى منها على الأمن العام والسلم العام وذلك حماية لهما وتحقيقاً للمصلحة العام وحفظاً للغير، وقد أكد القضاء الانجليزي على جواز حضور سلطات الضبط الإداري للاجتماعات العامة حتى لو تم عقدها في مكان خاص في عدة أحكام صدرت عنه بهذا الشأن، من قبيل الحكم الصادر في دعوى Thomas –V- Sawkins عام ١٩٣٥ والتي أيد فيها حق الشرطة في الدخول إلى مكان عقد الاجتماع دون أمر قضائي وعلى الرغم من معارضة صاحبه وحضور الاجتماع متى وجد لدى الشرطة أسباب معقولة تسوغ اقتناعها بأن جريمة على وشك أن ترتكب، وقد ذكر القاضي اللورد هيوارت – الذي عُرف عنه حرصه على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة من تعسف الإدارة – فيه ما يلي " إنني لا أوافق مطلقاً على النظرية التي لا تجيز للشرطة أن تدخل وتبقى في الأماكن الخاصة إلا إذا كانت جريمة قد ارتكبت أو لا تزال ترتكب، فلفرد الشرطة بحكم وظيفته – في نظري – الحق في أن يباشر مهمته كلما قامت لديه قرائن معقولة على أن جريمة توشك أن تقع "[٣].

ولا بد لنا من الإشارة هنا إلى أن حضور سلطات الضبط الإداري للاجتماع العام يجب أن لا يؤثر سلباً على ممارسة حرية الاجتماع، ويؤدي بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى تعطيل الاجتماع أو افساده، فسلطات الضبط الإداري ملزمة بتمكين المشاركين في الاجتماع من ممارسة

---

(١) عصفور، سعد، البحث السابق، الصفحتان ٢٣٧ و ٢٣٨ وكشاكش، كريم، مرجع سابق، صفحة ٧٦.
(٢) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٦٣.
(٣) عصفور، سعد، البحث السابق، الصفحتان ٢٣٨ و ٢٣٩.

حقهم في الاجتماع ما دام لم يحدث ما يمكن أن يخل بالأمن أو السلم العام أو يلحق ضرراً بالآخرين.

رابعاً: الفض: وهذا الاختصاص خطير جداً إذ قد يؤدي استخدامه إلى اراقة الدماء، ولذلك يتوجب على سلطات الضبط الإداري الحرص الشديد عند استخدامه، ومراعاة كافة الظروف والملابسات والموازنة بينها، واختيار انسب الحلول وأقلها كلفة على الأفراد سواء أفراد سلطات الضبط الإداري أم الأفراد المشاركين في الاجتماع، وعموماً فإنه لا يجوز لها استخدامه إلا كآخر الحلول، وبعبارة أخرى لا يجوز لها استخدامه إلا إذا لم تجد أي وسيلة أخرى للحفاظ على الأمن والسلم العام وحماية النظام العام غير الفض، أما إذا كان يمكن لها حمايتهم باستعمال وسيلة أخرى غير الفض كتوقيف من يقوم بالشغب والاخلال وافساد الاجتماع فهي ملزمة بالقيام بذلك أولاً، لأن ذلك يؤدي إلى تحقيق الهدفين معاً وهما حماية النظام العام من جهة، وتمكين المشاركين في الاجتماع من الاستمرار في اجتماعهم من جهة أخرى.

وفي انجلترا يحق لكل من قاضي الصلح وسلطات الضبط الإداري ممارسة اختصاص فض الاجتماعات العامة حفاظاً على الأمن والسلم العام، فقضاة الصلح من واجبهم اصدار الأوامر اللازمة بفض الاجتماعات العامة غير القانونية، وهم يحاسبون على التقصير في أداء هذا الواجب، وسلطات الضبط الإداري من واجبها الحفاظ على النظام العام وحمايته من أي تهديد قد يلحق به سواء من قبل المشاركين في الاجتماع العام أو المعترضين عليه، وقد توسع القضاء الانجليزي في الأحوال التي يجوز فيها لهذه السلطات فض الاجتماع، فبعد أن كان يشترط وجود إخلال بالأمن أو تهديداً له من جانب المشاركين في الاجتماع أضحى يكتفي بوجود هذا الإخلال أو التهديد ولو تم من قبل الغير، بل ولو لم يخالف المشاركون في الاجتماع القانون سواء في الغرض المبتغى من عقد الاجتماع أو السلوك الذي انتهجوه فيه، ومع ذلك فقد حرص القضاء على الاستيثاق والتأكد من أن سلطات الضبط الإداري لم تعمد إلى استخدام وسيلة فض الاجتماع إلا بعد أن أعيتها السبل وقامت باستخدام الوسائل الأخرى المتاحة لتمكين المشاركين في الاجتماع من ممارسة حقهم القانوني بالاجتماع السلمي وايقاف تعرض الغير لممارسة هذا الحق، من قبيل ما أكده في دعوى O,Kelly -V- Harvey عام ١٨٨٣ من أنه " ومع التسليم بأن المدعي وآخرين لم يجتمعوا لأي غرض يخالف القانون إلا أنه كان لدى المدعى عليه (الشرطة) من الأسباب ما يبرر اقتناعه بأن استمرارهم في الاجتماع سيفضي إلى الإخلال بالأمن وأنه لم يكن من سبيل للمحافظة عليه إلا بفض الاجتماع... فإن المدعى عليه كان محقاً فيما اتخذه من خطوات لفض الاجتماع "، وهذا مسلك حسن إذ قد يؤدي خلافه إلى استهانة سلطات الضبط الإداري بالأمر واستسهال فض الاجتماع عند وجود أي بادرة إخلال من قبل أحد المشاركين في الاجتماع أو أي بادرة تحرش من الغير، الأمر الذي قد يؤدي إلى تقويض ممارسة حرية الاجتماع[(١)].

ونشير في هذا الشأن أيضاً إلى قانون النظام العام لسنة ١٩٣٦، والذي منح السلطات المختصة صلاحية فض الاجتماع الذي يتضمن اخلالاً بالأمن العام ويتكون من إثنا عشر شخصاً على الأقل، وذلك بعد أن تقرأ عليهم اعلاناً صادراً بتطبيق قانون الشغب وتأمرهم بالتفرق، ومع ذلك يصرون على الاستمرار في الاجتماع لمدة ساعة على الأقل وعدم التفرق، فيمكن لها حينها تفريقهم بالقوة ولو نجم عن ذلك موت بعضهم أو جرحه، واعتبرهم في هذه الحالة مرتكبين لجناية، وكذلك قانون الطريق العام لسنة ١٨٣٥ والذي يعاقب على عقد أي اجتماع في الطريق العام، الأمر الذي يعني جواز فضه من قبل سلطات الضبط الإداري، هذا فضلاً عن جواز قيامها بفض الاجتماع غير المشروع أو غير القانوني الموضح في الفصل السابق.

---

(١) عصفور، سعد، البحث السابق، الصفحتان ٢٣٩ و ٢٤٠.

ولا بد لنا في ختام هذه النقطة من الإشارة إلى حق سلطات الضبط الإداري في انجلترا في فض الاجتماع غير المشروع، ذلك أن التشريع الانجليزي يعاقب بالحبس والغرامة عن جريمة الاجتماع غير المشروع أو غير القانوني (Unlawful Assembly)، الأمر الذي يعني جواز قيام سلطات الضبط الإداري بفض أي اجتماع غير مشروع لأنه يشكل جريمة معاقباً عليها قانوناً، ولكن تحديد كون اجتماع ما مشروعاً من عدمه يعود إلى القضاء كما سنبين في الفرع اللاحق.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في انجلترا

لقد لعب القضاء الانجليزي دوراً كبيراً جداً في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، إلى حد أن الفقيه الانجليزي ديسي قال – كما أسلفنا – بأن الحق في الحرية الشخصية أو الحق في حرية الاجتماع العام تنتج عن الأحكام القضائية التي تحدد حقوق الأفراد وحرياتهم في القضايا الفردية التي تنظرها المحاكم المختلفة، كما يقول الفقيه ألن كارلتون بأنه " يتنافى مع تقاليد القضاء الانجليزي أن يسمح القضاة لآرائهم الخاصة ونزعاتهم الفردية بأن تتداخل في قيامهم بالواجبات التي فرض القانون عليهم أداءها... ومما توجبه تلك التقاليد أن يكون لدى القضاة الوسائل اللازمة لحماية الفرد ضد اعتداء ظالم يقع عليه سواء من فرد آخر أو من خصم تستحيل مقاومته وهو الدولة ذاتها. ولقد اعترض القضاة دائماً – كما ينبغي عليهم أن يفعلوا – على تجريدهم من الوسائل اللازمة لضمان الحماية المشار إليها "[١].

ولذلك يعتبر القضاء في انجلترا ضمانة أساسية جوهرية لحماية الحقوق والحريات العامة فيها ومن ضمنها حرية الاجتماع محل دراستنا، حيث يسود لديهم المبدأ العام القاضي بأنه " لا أحد فوق القانون الحاكم والمحكوم "، وبناءً عليه تخضع كافة أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها ومن ضمنها سلطات الضبط الإداري لرقابة القضاء، فإذا ما أصدرت الحكومة أوامر أو تعليمات تتجاوز حدود السلطة المخولة لها قانوناً، فإن للمحاكم الحق في اعلان بطلان تلك القرارات والتعليمات، وقد استقر القضاء في انجلترا على رقابة مشروعية ما يسمى التشريع الفرعي أو التابع " Subordinate Legislation " واحياناً يطلق عليه مسمى التشريع الحكومي، وهو ذلك التشريع الصادر عن السلطة التنفيذية بتفويض من البرلمان – صاحب السلطة الأصيلة في التشريع – بموجب قانون محدد لهذا التفويض، حيث يخضع هذا التشريع الحكومي لرقابة القضاء على مدى مشروعيته استناداً إلى نظرية شيدها القضاء الانجليزي بهذا الخصوص تدعى نظرية تجاوز الحدود " Utra Vires "، والتي تقضي بأحقية القضاء في الامتناع عن تطبيق أي تشريع يصدر بأحكام تجاوز الحدود المسموح بها في القانون المانح للتفويض، وقد طور القضاء الانجليزي هذه النظرية ووسع من نطاقها بحيث أضحت تشمل بسط رقابته على التشريعات الحكومية المخالفة لأي شكل أو شرط منصوص عليه في القانون، وكذلك التشريعات التي تكون ظاهرة في عدم معقوليتها " Unreasonableness " لتضمنها أحكاماً صارخة في ظلم الأفراد، إلا أن المحاكم لا تملك إلغاء اللوائح وإنما فقط تمتنع عن تطبيقها في القضية المعروضة أمامها، ومع ذلك فإن نظام السوابق القضائية الملزمة المعمول به في انجلترا من شأنه أن يجعل اللائحة غير جائزة النفاذ. وفي الحقيقة لقد أظهر القضاء الانجليزي حرصه على ضمان الحقوق والحريات العامة وحمايتها ووضعها موضع التنفيذ إلى أقصى الحدود، ذلك أنه لا يكفي البتة تقرير هذه الحقوق والحريات وإنما لا بد – وهو الأهم – من ضمان يضعها موضع التنفيذ، وقد أثبت العمل بأن أقوى ضمانة للحرية هي الضمانة القضائية لأن الملاذ النهائي للحريات العامة يكمن في الطريقة التي تُنفذ بها التشريعات عن طريق المحاكم.

---

(١) Carleton Remp , Allen , (١٩٦٥) , Law and Orders , Pages ١٣٢،٢٨٣-٢٨٥.

يضاف إلى ما تقدم أن سلطة المحاكم في انجلترا لا تقف عند حد الحكم، بل يتمتع القاضي الانجليزي باختصاصات أوسع من تلك التي يتمتع بها القاضي الإداري بقضاء الإلغاء في النظم القانونية الأخرى، إذ أن قاضي الإلغاء لا يملك إلا إلغاء القرار الإداري المعيب، أما القاضي الانجليزي فيملك أن يُصدر جميع أنواع الأوامر إلى الإدارة، بل له أن يعدل في قراراتها، فاختصاص القاضي الانجليزي ليس اختصاصاً قضائياً بمدلوله الفني فقط، ولكنه كذلك اختصاص شبيه باختصاص الرئيس الإداري[١].

وعموماً، فإن القضاء الانجليزي يراقب سلطات الضبط الإداري فيما يتعلق بحرية الاجتماع بإحدى وسيلتين هما[٢]:

أولاً: وسيلة غير مباشرة: وتتم هذه الوسيلة من قبل قضاة الصلح، والذين يتم تعيينهم من قبل الملك بناءً على اقتراح رئيس مجلس اللوردات، ويمارسون اختصاصات قضائية في الغالب واختصاصات إدارية في بعض الأحيان. وطبقاً لقانون عام ١٣٦٠ فإن قاضي الصلح مخول بأخذ تعهدات من الأفراد من أجل مراعاة السلوك الحكيم " Good Behaviour ".

وبناءً عليه، إذا رأت سلطات الضبط الإداري أن عقد الاجتماع العام يترتب عليه إخلال بالأمن، فيتوجب عليها حينها اللجوء إلى قاضي الصلح، وعندها يقوم قاضي الصلح بفحص الملف لا سيما الأدلة المقدمة إليه من قبل الإدارة، فإذا تبين له وثبت لديه من هذه الأدلة بأن الاجتماع العام سوف يترتب عليه اخلال بالنظام العام، فيقوم عندها بأخذ تعهدات ومواثيق من الأشخاص الراغبين بعقده يتعهدون بموجبها بأن يسلكوا سلوكاً حسناً وبعدم اتيان أي تصرف ينافي السلوك الحكيم أو يهدد الأمن والسلم العام وإلا عرضوا أنفسهم للحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر، كما يحق له أن يطلب منهم دفع مبلغ من المال على سبيل الكفالة.

وكما ذكرنا سابقاً فقد استخدمت هذه الوسيلة كثيراً من قبل سلطات الضبط الإداري في انجلترا، من قبيل ما تم في قضية Wise -V- Dunning عام ١٩٠٢ المشار إليها أعلاه حيث لجأت سلطات الضبط الإداري إلى قاضي الصلح وطلبت منه إلزام الشخص الداعي للاجتماع وهو وايز بتقديم تعهد بمراعاة السلوك الحكيم وعدم الاخلال بالأمن والمحافظة على السلم، وفعلاً وافق القاضي على طلبها وقام باستدعاء وايز وأمره بتقديم التعهد المطلوب ولما استأنف وايز هذا القرار أيدت محكمة الاستئناف قرار قاضي الصلح.

ثانياً: وسيلة مباشرة: وفي هذه الوسيلة تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى القاضي من أجل إصدار قرار بمنع عقد الاجتماع العام لوجود دلائل وملابسات قوية على أنه سيؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، إذ أنه لا يحق لها أن تقوم بمنع عقد الاجتماع من تلقاء نفسها كما أسلفنا، وفي هذه الحالة يجوز للقاضي أن يحكم مباشرة بمنع عقد الاجتماع العام متى اقتنع بوجهة نظر الإدارة وتيقن من أن المنع هو الوسيلة الوحيدة لتوقي الإخلال المحتمل بالنظام العام. كما يجوز له أن لا يحكم بالمنع وإنما يقر عقد الاجتماع العام ولكن يقر أيضاً حضور سلطات الضبط الإداري له من أجل اتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة بالمحافظة على النظام العام ومنع أي إخلال به.

ويتبين مما تقدم بأن القضاء الإنجليزي يبسط رقابة واسعة على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، بحيث تشمل رقابته كلاً من رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، وذلك لأن سلطات الضبط الإداري لا تملك في كلتا الوسيلتين المذكورتين أن تمنع عقد الاجتماع العام من تلقاء ذاتها، وإنما يتوجب عليها أن تلجأ إلى القضاء الذي يباشر رقابته على المسوغات المقدمة من جانب الإدارة، وبالتالي يقوم بالتأكد من مشروعية هذه المسوغات وكذلك من ملاءمتها

---

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحات ١٥٩ و ١٦٠ و ٢٤١ – ٢٤٣.

(٢) كشاكش، كريم، مرجع سابق، الصفحتان ٧٦ و ٧٧، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٢٤٤ و ٢٤٥.

وتناسبها مع الإجراء المطلوب وهو التعهد أو المنع، ومن ثم يقرر التعهد من عدمه أو منع الاجتماع العام من عدمه، أي يقرر في الوسيلة الأولى أخذ تعهد من عدمه وتقديم كفالة من عدمها، وفي الوسيلة الثانية منع عقد الاجتماع من عدمه.

مراقبة القضاء الانجليزي لسلطات الضبط الإداري بشأن الاجتماع غير المشروع:

يتوجب علينا أخيراً في هذا الفرع الإشارة إلى رقابة القضاء الانجليزي للاجتماع غير المشروع أو غير القانوني (Unlawful Assembly)، حيث أن تحديد كون اجتماع ما مشروعاً من عدمه يعود إلى القضاء الذي يبت ويفصل في مدى اعتبار اجتماعاً ما مشروعاً أم غير مشروع، أي مدى ارتكاب هذه الجريمة من عدمه، وذلك وفقاً للظروف والملابسات الخاصة بكل حالة على حدا، إذ أن اجتماعاً ما لا يعتبر اجتماعاً غير مشروع لمجرد قيام الإدارة باعلام القائمين عليه بأنه اجتماع غير مرغوب فيه ووجوب الامتناع عن عقده، ذلك أن رأي الإدارة بحد ذاته لا يغير من طبيعة الاجتماع ويحوله من اجتماع مشروع إلى اجتماع غير مشروع، ما لم يكن الاجتماع غير مشروع أصلاً، لذلك القضاء هو الذي يحدد كما ذكرنا.

وقد تباينت أحكام القضاء الانجليزي بشأن الاجتماع غير المشروع، حيث استقر قضاؤه في البداية على أن جريمة الاجتماع غير المشروع لا تتحقق لمجرد أن عقد الاجتماع قد يثير حفيظة بعض الأطراف ويدفعهم إلى ارتكاب أفعال مخلة بالأمن والسلم العام، طالما أن الأفراد المشاركين في الاجتماع قد التزموا بأحكام القانون وكان اجتماعهم مشروعاً سواء في أغراضه وأهدافه أم في سلوك المشاركين فيه، من قبيل ما قضى به في دعوى Beatty – V – Gillbanks عام ١٨٨٢، والتي تتخلص وقائعها في اعتياد جماعة تدعى جيش الكنيسة على عقد الاجتماعات العامة الدينية والمواكب والتي تتضمن عزف الموسيقى وانشاد الأناشيد، فتصدت لها جماعة منافسة تدعى جيش الهيكل أخذت تعيق اجتماعات الجماعة الأولى بالقوة، الأمر الذي أدى إلى وقوع مشاجرات واشتباكات بينهما، فقامت سلطات الضبط الإداري بارسال خطاب للجماعة الأولى تعلمها بموجبه بعدم عقد الاجتماعات كي لا تصطدم بالجماعة المنافسة، إلا أنها خالفت ذلك فتعرضت لها الجماعة الثانية المنافسة مما أدى إلى حدوث مشاجرات واشتباكات بينهما، فتصدت الشرطة للاجتماع وأمرتهم بالتفرق غير أنهم أبوا ذلك، فقامت السلطات بتقديم رئيس الجماعة الأولى إلى القضاء بتهمة الاجتماع غير المشروع وفعلاً حكمت محكمة الدرجة الأولى ضده وعاقبته بعقوبة هذه الجريمة، أي أنها عاقبته على تصرف مشروع قام به وهو عقد اجتماع عام مشروع غرضاً وسلوكاً لمجرد أن هذا التصرف قد أثار حفيظة أشخاص آخرين ودفعهم إلى ارتكاب أفعال وتصرفات غير مشروعة قانوناً، إلا أن محكمة الاستئناف – ولدى قيامه باستئناف الحكم أمامها – قضت ببرائته من التهمة المسندة إليه استناداً إلى أن ما حدث فعلاً هو أن جماعة مخالفة للقانون هي الجماعة الثانية قد استباحت لنفسها حق منع المستأنف – رئيس الجماعة الأولى – من عقد اجتماع مشروع مع غيره، أي أنها أكدت على أن جريمة الاجتماع غير المشروع لا تتحقق لمجرد أن الاجتماع قد أثار حفيظة بعض الاطراف ودفعهم إلى الاخلال بالأمن وإنما تتحقق فقط إذا وقع خروج على حكم القانون من قبل المشاركين في الاجتماع أنفسهم كأن يكون الغرض من عقد الاجتماع غير مشروع أو قيام المشاركين في الاجتماع بسلوك يمثل اخلالاً بالأمن والسلم.

إلا أن القضاء الانجليزي قضى بخلاف ذلك في دعوى Duncan – V – Jones عام ١٩٣٦، حيث اعتبر جريمة الاجتماع غير المشروع متحققة لمجرد أن اخلالاً بالأمن يمكن ويحتمل أن يقع بسبب عقد الاجتماع، وقد منحت المحكمة في هذه الدعوى سلطات الضبط الإداري حق فض اجتماع عام لم يتجاوز المشاركون فيه حدود القانون لمجرد أن اخلالاً بالأمن يحتمل أن ينشأ بسببه، وتتلخص وقائع هذه الدعوى في أن امرأة تدعى دنكن عزمت على تنظيم اجتماع للعمال العاطلين عن العمل قرب مركز لتدريبهم، ولما كان قد سبق لها وأن قامت بذلك في المكان ذاته وتسبب بحدوث اضطرابات داخل المركز نسبت إلى اجتماعها أي بسببه، فطلب

منها مفتش الشرطة جونز أن تعقد اجتماعها الجديد في مكان آخر حدده لها، إلا أنها أصرت على عقده في المكان ذاته، فقبض عليها وقدمها للمحاكمة بتهمة اعاقته عن أداء واجبه، وعلى الرغم من إقرار الشرطة بأن اجتماعها لم يتضمن إعاقة للطريق العام أو إخلالاً بالأمن أو حتى التحريض عليه، إلا أن محكمة الدرجة الأولى أدانتها وقامت بمعاقبتها بالغرامة، وقد أيدت محكمة الاستئناف هذا الحكم، وقد استندت المحكمتان في حكميهما إلى أن المتهمة كانت تعلم بأنه من المحتمل أن يترتب على عقد اجتماعها اخلال بالأمن والسلم، وبالتالي فإن الشرطة لم تتجاوز حدود سلطاتها ووظيفتها حين أمرت بفض الاجتماع قبل حدوث أي إخلال استناداً إلى ما توافر لديها من قرائن وشواهد معقولة على أن تهديداً للأمن والسلم يمكن أن يقع[١].

وهذا حكم منتقد إذ كان يتوجب على سلطات الضبط الإداري في الدعوى المشار إليها أن لا تستهين بالأمر وتستسهل فض الاجتماع لأن في قيامها بذلك إهداراً لحرية الاجتماع ومصادرة لها ومنع منظمة الاجتماع من تحقيق الهدف المنشود من عقد الاجتماع في المكان المختار، بل كان يتوجب على هذه السلطات أن تتخذ كافة التدابير المناسبة من أجل عقد الاجتماع بصورة سلمية، بحيث تمنع وقوع أي اضطرابات أو مشاجرات وعموماً أي إخلال بالأمن والسلم أثناء عقده، لا أن تقوم بدلاً من ممارسة مهامها تلك بفض الاجتماع.

المطلب الثالث: حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في فرنسا والرقابة القضائية عليها

نتناول في هذا المطلب حدود سلطات الضبط الإداري في فرنسا تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية (فرع أول)، ونستعرض في الفرع الثاني الرقابة القضائية على هذه السلطات في تلك الظروف.

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في فرنسا

ذكرنا في الفصل السابق بأن حرية الاجتماع في فرنسا في ظل قانون الاجتماعات العامة لسنة ١٨٨١ وتعديلاته ليست حرية مطلقة تتم ممارستها بصورة مطلقة دون قيود أو ضوابط، إنما هي حرية مقيدة بعدد من القيود والضوابط العامة وذلك للحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة، ولذلك تم فرض عدة قيود على ممارستها من قبل الأفراد، وهذه القيود أو الضوابط تمثل سلطات في يد جهات الضبط الإداري المختصة تجاهها، ويمكن إجمالها في ثلاثة بعد إلغاء المشرع لقيد الإخطار المسبق كما أسلفنا، وهي:

أولاً: المنع: لم يتضمن قانون الاجتماعات العامة لسنة ١٨٨١ أي نص يجيز فيه المشرع لسلطات الضبط الإداري بأن تقوم بمنع عقد إجتماع عام، وقد جاء هذا التطور نتيجة لإعتناق فرنسا لنهج ومنطق النظام الحر الذي أرخى سدوله على المشرع الفرنسي فاعتنقه وطبقه في هذا القانون وتعديلاته، وقد تمثل ذلك في تقديسه لحرية الاجتماع، الأمر الذي يعني فرض مسؤولية كبيرة على سلطات الضبط الإداري بضرورة تكثيف جهودها بل وبذل كل الجهود الممكنة من أجل تمكين الأفراد من ممارسة هذه الحرية، وذلك خلافاً لنهج ومنطق النظام المُقيد والذي يضع حرية الاجتماع تحت رحمة سلطات الضبط الإداري إن شاءت منحتها وإن شاءت منعتها بحيث لا يجوز عقد أي اجتماع عام إلا بعد الحصول على ترخيص مسبق منها بذلك.

ولكن يتوجب علينا التأكيد هاهنا بأن حرية الأفراد في ممارسة حرية عقد الاجتماعات العامة لا يجوز أن تصل وبأي حال من الأحوال إلى حد السماح لهم باساءة استخدام هذه الحرية لهدم النظام العام في المجتمع أو الإخلال به، إنما يتوجب ممارسة هذه الحرية مع مراعاة

---

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحات ١٦٦– ١٦٨ و٢٤٦ و ٢٤٧، وعصفور، سعد، البحث السابق، الصفحتان ٢٣٦ و ٢٣٧، و - Dicey , Albert Venn , opus citatum , Pages ٥٥٧ - ٥٥٩.

مقتضيات ومتطلبات الحفاظ على النظام العام، أي الموازنة بينهما. وعليه يجوز لسلطات الضبط الإداري في فرنسا أن تمنع عقد الاجتماع العام إذا كان من شأنه أن يؤدي إلى إهدار النظام العام أو الإخلال به شريطة أن يكون المنع هو الوسيلة الوحيدة للحفاظ على النظام العام، كونه إجراءاً استثنائياً خطيراً يهدر إحدى الحريات العامة وبالتالي لا يجوز اللجوء إليه إلا للضرورة القصوى.

وقد أكدت المنشورات الثلاث الصادرة عن وزير الداخلية الفرنسي Chautemps بشأن سلطات الضبط الإداري الفرنسية تجاه حرية الاجتماعات العامة على ذلك، حيث قضت بأنه يقع على سلطات الضبط الإداري المختصة واجب العمل على إزالة كافة العراقيل والعقبات التي من شأنها تعطيل ممارسة حرية الاجتماع العام بصورة سلمية مطابقة لحكم القانون. فقد جاء في منشوره الأول تاريخ ١٩٢٤/٠٩/٢٥ الموجه لمديري المقاطعات بمناسبة قيام بعض الجماعات الشيوعية والثورية بعقد اجتماعات في الطريق العام قرب المصانع والورش في ساعات خروج العمال منها بعد انتهاء أعمالهم فيها، ما يلي " إن ثمة نظام أساسي للحفاظ على حسن النظام والسكينة العامة، وانكم ملزمون بالسهر على تطبيقه واتخاذ التدابير الضرورية من أجل ممارسة حق الاجتماع بما يتطابق مع القانون "، بينما جاء في منشوره الثاني تاريخ ١٩٢٤/١١/٠٧ ما يلي " لقد سبق وأن وجهت إليكم منشوراً في ٠٩/٢٥ نبهتكم فيه إلى المبدأ الذي نص عليه تشريعنا بصدد حرية الاجتماع، كما دعوتكم إلى إتخاذ التدابير الضرورية بما يحقق تطابق الحق الممنوح للمواطنين في الاجتماع بحرية مع القانون، إلا أنه وقعت مؤخراً بعض حوادث العنف التي شكلت خطورة على حق الاجتماع، ويقع على عاتق السلطة واجب الالتزام بوضع حد لتلك الحوادث مع إتخاذ كافة التدابير لتسهيل مهمة اللجان المسؤولة بنص المادة ٨ من قانون الاجتماعات بالمحافظة على نظام الاجتماع ومنع أوجه الإخلال بالنظام العام، وإن الحكومة قد عقدت العزم على الردع التام لكل حوادث العنف الموجهة إلى حرية الاجتماعات العامة "، في حين ورد في منشوره الثالث تاريخ ١٩٢٥/٠٢/١٣ ما يلي " إن هذه الحوادث تثير الخوف والفزع لا سيما عندما تعلن بعض الجماعات عن نيتها في تنظيم مظاهرات مضادة للجماعات الأخرى أو للمشاركين في بعض الاجتماعات العامة، وفي مثل هذه الحالات فإن مهمة الجميع يجب أن تتركز في منع هذا الإصطدام "[١].

غير أن الحال تبدل إثر صدور مرسوم بقانون ١٩٣٥/١٠/٢٣ الخاص بحرية التظاهر، حيث استند إليه وزير الداخلية Pagnanon في إصدار منشور بتاريخ ١٩٣٥/١١/٢٧ تضمن تعليمات جديدة لسلطات الضبط الإداري، وقضى بموجبه بأنه يتوجب على هذه السلطات " منع المظاهرات أياً كانت إذا كان من شأنها أن تثير إضطراباً يهدد النظام العام، وأن لها أيضاً منع الاجتماعات التي من شأنها أن تفضي إلى قلاقل بسبب الوقت المحدد لها أو المكان المزمع عقدها فيه أو كيفية تنظيمها وفضها "، وذلك على الرغم من أن المظاهرات وفقاً للنظام الحر مباحة كأصل عام ولكنها خاضعة لإشراف ومراقبة سلطات الضبط الإداري وبالتالي لا يجوز منعها وفضها إلا إذا أدت إل حدوث إخلال بالنظام العام، ولم يكتف الوزير بذلك بل سعى أيضاً بموجب هذا المنشور إلى سحب أحكام المرسوم الخاص بحرية التظاهر على حرية الاجتماعات العامة، وذلك على الرغم من الإختلاف الكبير فيما بينهما لا سيما في درجة خطورة كل منهما على النظام العام حيث يتم عادة عقد المظاهرات في الطريق العام وبالتالي فخطورتها على النظام العام أشد بكثير من الاجتماع العام، فضلاً عن أن حرية الاجتماع لها قانون خاص بها هو قانون عام ١٨٨١، إضافة إلى خروج وتجاوز هذا المنشور عن موضوع المرسوم بقانون الصادر استناداً إليه حيث لم يكتف بمعالجه حرية التظاهر وإنما سعى إيضاً إلى التضييق على حرية الاجتماع بل ومحاولة إخضاعها إلى قيد غير موجود في قانونها هو قيد الترخيص

(١) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحات ٢٤٥ – ٢٤٨.

المسبق. وللأسف إتخذت سلطات الضبط الإداري من هذا المنشور الذي يفتقر إلى أي أسانيد قانونية أو حتى منطقية مقنعة ذريعة لمباشرة اختصاصات وسلطات تقديرية واسعة إزاء الاجتماعات العامة ومنعت عقد العديد من الاجتماعات، من قبيل منع وزارة Leon Blum بتاريخ ١٩٣٦/١٠/٠٤ عقد أي اجتماع في منطقة باريس ولم تسمح للحزب الشيوعي في الحادي عشر من الشهر ذاته أن يعقد أكثر من عشر اجتماعات في منطقة الألزاس واللورين من بين ٥٢ اجتماعاً كان يريد عقدها[١].

ومع ذلك تبقى الحقيقة الساطعة المتمثلة بأن الاجتماع العام لا يخضع سوى للقانون المنظم له أي لقانون عام ١٨٨١ وتعديلاته وليس لهذا المرسوم بقانون الخاص بحرية أخرى هي حرية التظاهر، فضلاً عن أنه يخالف منطق النظام الحر الذي تأخذ به فرنساً والمبدأ العام الذي أكده قانون الاجتماعات العامة، إضافة إلى مخالفة المنشور لمبدأ المشروعية إذ لا يجوز أن يُخالَف القانون بمنشور أو تعليمات أو لوائح أو أنظمة إنما بقوانين مماثلة له في الدرجة، لأنه لا يجوز لقاعدة قانونية أدنى كالمنشور أن تخالف قاعدة قانونية أعلى منها في الدرجة والمرتبة القانونية كالقانون، علاوة على سريان الاتفاقيات الدولية والاقليمية الخاصة بحقوق الانسان – والتي كفلت حرية الاجتماع دون قيود – في فرنسا واعتبارها وفقاً لأحكام المادة ٥٥ من دستور ١٩٥٨ في مرتبة أعلى من القوانين العادية، ومن ثم فإن منشور الوزير يفتقر إلى أي سند أو أساس قانوني.

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد وازن ما بين حرية الاجتماع من جهة والحفاظ على النظام العام من جهة أخرى آخذاً بالنتائج التي قصد المشرع تحقيقها من وراء النص على حرية الاجتماعات العامة، إذ أقر من جهة بوجوب أن لا تتنافى حرية الاجتماع مع ضرورة الحفاظ على النظام العام، وبأن من واجب سلطات الضبط الإداري المختصة اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة للحفاظ على النظام العام وكفالة الاستقرار والسكينة ومن ضمنها منع الاجتماعات العامة إذا كان ذلك لازماً وضرورياً بصورة حتمية للمحافظة على النظام العام، ولكن من جهة أخرى نصب مجلس الدولة نفسه حكماً على سلطات الضبط الإداري في هذا الشأن وتدخل في الكيفية التي تمارس فيها سلطتها التقديرية وحاسبها عليها. ففي قضية Benjamin مثلاً عام ١٩٣٣ ألغى المجلس قرار عمدة بلدة نيفيرز القاضي بمنع الاجتماع الذي كان المذكور ينوي عقده فيها مقرراً في هذا الشأن بأنه وإن كان من واجب العمدة اتخاذ الاجراءات الكفيلة بالمحافظة على النظام العام إلا أنه مطالب أيضاً بالتوفيق ما بين الحفاظ على النظام العام من جهة وبين احترام حرية الاجتماع المكفولة بقانوني عام ١٨٨١ و ١٩٠٧ من جهة أخرى، خالصاً إلى نتيجة مفادها أن احتمال تسبب الاجتماع بحدوث اضطرابات وقلاقل الذي استند إليه العمده في قراره بمنع عقد الاجتماع لم يكن على درجة من الخطورة تسوغ الاعتقاد بأنه لا جدوى من إجراءات الوقاية التي يملك اتخاذها وأنه ليس هنالك من سبيل للمحافظة على النظام العام سوى منع الاجتماع. كما قضى في قضية Bujadoux عام ١٩٣٧ بإلغاء قرار سلطات الضبط الإداري بمنع حفل معين استناداً منها إلى أن المنظمين له ينتمون إلى جماعة سبق وأن قام المشرع بحلها، لأن مجرد انتمائهم إلى هذه الجماعة لا يكفى بذاته لتسويغ منع الحفل ما دام أنه لم يقم دليل يثبت خطورة عقده على النظام العام أو تهديده للأمن العام، ذلك أن الحرية هي الأصل والقاعدة العامة وقيد الضبط هو الاستثناء الذي لا بد من وجود سبب واقعي حقيقي جدي يسوغه[٢]، وسوف نتناول هذا الموضوع تفصيلاً في الفرع اللاحق.

وبناءً عليه لا يجوز منع عقد الاجتماعات العامة منعاً وقائياً حفاظاً على النظام العام إلا إذا كان ذلك المنع لازماً وضرورياً بصفة استثنائية وبصورة حتمية لا خيار فيها للمحافظة على النظام العام، أي أنه لا توجد لدى سلطات الضبط الإداري وسيلة أخرى للمحافظة على النظام

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحات ٢٠٨ – ٢١٠.
(٢) عصفور، سعد، البحث السابق، الصفحتان ٢٥٣ و ٢٥٤.

العام سوى المنع شريطة أن يكون تقديرها مبنياً على أسس صحيحة واضحة لا لبس فيها ولا غموض، وتخضع هذه السلطة التقديرية لرقابة القضاء.

ثانياً: الحضور: تناولت هذا الموضوع الفقرة الأولى من المادة التاسعة من قانون عام ١٨٨١، حيث أجازت لسلطات الضبط الإداري الفرنسية – أي مأمور الضبط الإداري أو القضائي المفوض في باريس من قبل مدير الشرطة وفي المراكز من قبل المحافظ أو نائب المحافظ أو العمدة – حضور الاجتماع العام، ومنحته حق اختيار المكان المناسب للجلوس فيه، وذلك دون أن تلزمة بارتداء زي معين، وبالتالي يحق له الحضور سواء بزية الرسمي أو بالملابس العادية.

وبذلك نرى بأن القانون لم يلزم سلطات الضبط الإداري بحضور الاجتماعات العامة، إنما جعل الأمر جوازياً لها، بحيث تقرر الحضور من عدمه وفقاً لسلطتها التقديرية المبنية على ظروف وملابسات كل اجتماع على حدا، أي أن مباشرة عقد الاجتماع واستمراره ليس مرهوناً بحضور هذه السلطات.

أما في حالة حضورها فيقتصر دورها على سماع ما يتم في الاجتماع من حوار ومناقشة وتبادل رأي، دون أن يكون لها حق التدخل فيها من تلقاء نفسها، أو توبيخ أعضاء اللجنة المسؤولة عن حفظ النظام في الاجتماع أو توجيه إنذار إلى الخطباء فيه، لأن الهدف من الحضور يقتصر فقط على التأكد من المحافظة على النظام العام. ومن ثم فإن إدارة الاجتماع ومسؤولية حفظ النظام فيه معقودة للجنة المسؤولة عن ذلك وليس لسلطات الضبط الإداري الحاضرة للاجتماع، وذلك باستثناء حالتين يتوجب فيهما عليها التدخل، الأولى أن تطلب منها اللجنة المسؤولة عن حفظ النظام في الاجتماع ذلك، والثانية حدوث اضطرابات ومشاجرات واخلال بالأمن وأعمال عنف في الاجتماع[١].

ثالثاً: الفض: نصت على هذا الأمر الخطير الفقرة الثانية من المادة التاسعة من القانون، وقد حرص المشرع فيها قدر المستطاع على تلافي حدوث أية تجاوزات في استخدام هذه السلطة الخطيرة التي تهدد ممارسة حرية الاجتماع تهديداً جسيماً، وذلك من خلال قصر استخدامها على حالتين فقط هما:

١- قيام اللجنة المسؤولة عن حفظ النظام في الاجتماع بطلب ذلك من سلطات الضبط الإداري.

٢- إذا وقعت في الاجتماع مشاجرات ومصادمات وأعمال عنف.

يضاف إلى الحالتين المشار إليهما حالة ثالثة مستنبطة من القيد الزمني على عقد الاجتماع العام، حيث نص المشرع في المادة ٦ من القانون بأنه لا يجوز أن تمتد الاجتماعات إلى ما بعد الساعة الحادية عشر مساءاً، باستثناء الجهات التي تتأخر فيها مواعيد إغلاق المحلات العامة حيث يجوز للاجتماعات التي يتم عقدها فيها أن تمتد حتى الساعة المحددة لإغلاق هذه المحلات، وذلك حرصاً من المشرع على المحافظة على أحد عناصر النظام العام المهمة وهي السكينة العامة للسكان المجاورين لمكان عقد الاجتماع، وبناءً عليه يجوز لسلطات الضبط الإداري التدخل وفض الاجتماع العام الذي يستمر إلى ما بعد الأوقات المشار إليها.

أما عن كيفية فض الاجتماع، فيتوجب على مأمور الضبط المفوض بحضور الاجتماع أن يقوم بتوجيه انذار إلى المشاركين في الاجتماع بفضه، وفي حال عدم قيامهم بذلك فينقلب الاجتماع إلى اجتماع غير مشروع بحيث يجوز حينها استخدام كافة الوسائل المتاحة لفضه ومن ضمنها القوة المسلحة.

ونشير أخيراً في هذا الصدد إلى أن الفقرة الثانية من المادة ١٣١ من قانون البلديات قد منحت مأمور الضبط المفوض بحضور الاجتماع حق اتخاذ كافة التدابير الممكنة للمحافظة على

---

(١) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ٢٤٩ – ٢٥٠.

النظام العام، كما منحته في حال حدوث اخلال خطير بالنظام العام في الاجتماع حق القيام باخلاء المكان وتفريق المجتمعين[١]. وبناء عليه يتوجب على سلطات الضبط الإداري اتخاذ كافة التدابير والاجراءات المتاحة التي تكفل من جهة ممارسة حرية الاجتماع ومن جهة أخرى مقابلة المحافظة على النظام العام فيه، بحيث لا يجوز لها أن تقوم بفضه إلا في حال حدوث إخلال خطير بالنظام العام كحدوث مشاجرات ومصادمات وأعمال عنف.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في فرنسا

تملك الإدارة – من حيث المبدأ – في فرنسا سلطة تقديرية واسعة في الاختيار بين عدة حلول، وفي موازنة الأسباب وتقدير قيمتها ومدة تناسبها مع الإجراء أو التدبير المتخذ للمحافظة على النظام العام، وتقتصر رقابة القضاء الفرنسي على التحقق من صحة قيام الأسباب من الناحية المادية ومن صحة تكييفها القانوني أي رقابة مشروعية. ولكن الأمر مختلف فيما يتعلق بقرارات الضبط الإداري التي تصدر عن سلطات الضبط الإداري في فرنسا، بشأن الحقوق والحريات العامة، إذ يمارس القضاء رقابة مغايرة عليها، بحيث يقوم فضلاً عن رقابة مشروعيتها بمراقبة مدى ملاءمة الإجراء أو التدبير الضبطي ومدى تناسبه مع أهمية الوقائع، وكذلك يراقب تقدير الإدارة لملاءمة إقدامها على التدخل أو الامتناع عن التدخل،باعتبار كل ذلك عنصراً من عناصر المشروعية فيها، ومن ثم فإن الرقابة القضائية التي تمارس في فرنسا على قرارات الضبط الإداري المتعلقة بالحقوق والحريات العامة تكون متنوعة ومختلفة، حيث تختلف باختلاف نوع الحرية التي تخضع للإجراء أو التدبير الضبطي وبنوع الإجراء أو التدبير ذاته[٢].

وعليه فقد تطلب مجلس الدولة الفرنسي لمشروعية الإجراء الضبطي أن يكون مبنياً على سبب حقيقي يهدد النظام العام، وبالتالي حكم في Aubbe Boulze et Autres عام ١٩٢١، بعدم مشروعية قرار صادر عن أحد العمد بمنع كل الاحتفالات الدينية خارج الكنيسة حتى ولو لم يخشى منها تهديد النظام العام كتشييع الجنازات أو الاحتفالات التي تتطلبها التقاليد المحلية، قائلاً بوجوب أن يكون القرار الضبطي مبنياً على سبب يهدد بالاخلال بالنظام العام، وهذا الحكم يوجب أن يكون الإجراء الضبطي مبنياً على سبب صحيح ومعقول يبرره[٣].

ولم يقف القضاء الفرنسي عند هذا الحد، بل أنشأ قرينة عكسية في بعض الحالات افترض بموجبها بأن تدخل سلطات الضبط الإداري ليس له ما يبرره حتى تقيم هذه السلطات ذاتها الدليل على سبب تدخلها وعلى جديته[٤].

وفضلاً عما تقدم فقد اشترط مجلس الدولة أن تكون الوسيلة التي تتخذها سلطات الضبط الإداري مشروعة في ذاتها، وقيد هذه السلطات بقيود عديدة أهمها عدم تعطيل ممارسة الحريات العامة تعطيلاً تاماً وعدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الخطر، إضافة إلى ضرورة استناد قرارات الضبط الإداري إلى وقائع صحيحة سواء أكان اختصاصها مقيداً أو تقديرياً. وبالتالي يتحقق القضاء من الوجود الفعلي للواقعة التي تكون سبب تدخل الإدارة، وتمثل هذه الرقابة الحد الأدنى من الرقابة التي يمارسها القضاء على قرارات الضبط الإداري، ومتى ثبت له عدم وجودها قرر إلغاء القرار الإداري المستند إليها، وتنتفي أي سلطة تقديرية للإدارة بشأن الوجود المادي للوقائع، وعليه قضى مجلس الدولة في قضية Janvier سنة ١٩١٦، بأنه وإن كان المجلس لا يستطيع أن يبحث في ملاءمة الإجراءات المطعون بها أمامه عن طريق دعوى

---

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٢١١ و ٢١٢، وفتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ٢٥٠ – ٢٥١.

(٢) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٢٦٣.

(٣) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ١٣٥.

(٤) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ١٣٦.

تجاوز السلطة، إلا أنه يستطيع أن يبحث في ماديات الوقائع التي سببت الإدارة بها قرارها من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنه يملك وبعد أن يتحقق من وجود الوقائع أن يبحث فيما إذا كانت هذه الوقائع تسوغ قانوناً توقيع الجزاء(١).

وفيما يتعلق بحرية الاجتماع تحديداً، فقد صدر أول حكم بشأنها في قضية Benjamin سنة ١٩٣٣، والتي أصدر فيها عمدة مدينة Nevers قراراً بمنع عقد الاجتماع الذي دعا إليه بنجامين خشية من تهديده للنظام العام في ظل الحملات المناهضة له من قبل نقابة المعلمين، فسارع المنظمون إلى الاعلان بأن الاجتماع قد تم تبديله من اجتماع عام إلى إجتماع خاص بدعوة مجانية في نفس مكان وزمان عقد الاجتماع العام، فسارع العمدة إلى إصدار قرار آخر بمنع هذا الاجتماع، فلجأ بنجامين إلى مجلس الدولة طاعناً بانحراف العمدة في استعمال السلطة لأنه لم يلجأ إلى منع المظاهرة المناهضة للاجتماع، وبالتالي يكون قد استعمل سلطته لإرضاء هوى سياسي، فضلاً عن أن المنع يخالف قانون الاجتماعات العامة الفرنسي، فقرر المجلس، بعد فحص الظروف والملابسات التي أحاطت بالقضية، إلغاء قرار العمدة، لأن السلطات المحلية كانت تستطيع أن تحافظ على النظام العام باستخدام قوات البوليس المتوفرة لديها، عوضاً عن منع الاجتماع، ومما جاء فيه " لقد اتضح من التحقيق أن الاضطرابات المحتملة التي تذرع بها العمدة لا تبلغ في خطورتها الدرجة التي يعجز معها، بما لديه من سلطات البوليس عن المحافظة على النظام العام مع السماح بعقد الاجتماع "(٢).

وظاهر من الحكم المذكور بأن مجلس الدولة قد قام بتدقيق الظروف والملابسات والوقائع المادية التي أحاطت بإصدار القرار الإداري القاضي بمنع عقد الاجتماع، ومارس رقابته الكاملة على وجودها المادي باعتبارها السند والسبب الحقيقي الكامن وراء إصدار القرار الإداري، وقد استمر المجلس على هذا المنوال في العديد من الأحكام الصادرة عنه بهذا الصدد، من قبيل الحكم الصادر عنه في قضية Vormet et Autres سنة ١٩٣٥، والتي تتلخص وقائعها في عزم السيد فروميه وآخرين على عقد اجتماع عام في مدينة Sainte Nizaire، فأصدر عمدتها قرارها بمنع عقده، فلجأ المنظمون للقضاء مطالبين بإلغائه، فقرر مجلس الدولة إلغاء قرار العمدة، لأنه قد ثبت له من التحقيق الذي أجراه بأن الاضطرابات المتوقع حدوثها، والتي تمسك بها عمدة المدينة مسوغاً لقراره، لم تكن متحققة على أي درجة من الخطورة، خلافاً لما زعمه العمدة بهذا الصدد، ومن أنه لن يستطيع الحفاظ على النظام العام بتدابير الضبط المتاحة له دون منع عقد هذا الاجتماع(٣).

والسؤال الذي يثار هنا، هل تمتد هذه الرقابة لتشمل ليس فقط مراقبة الوجود المادي للوقائع، وإنما أيضاً تكييفها القانوني؟

كان مجلس الدولة في فرنسا قديماً يقصر الرقابة على الوجود المادي للوقائع التي تستند إليها الإدارة في إصدار قرار الضبط الإداري، دون أن يمتد ذلك إلى الرقابة على تكييفها القانوني، لا سيما في القرارات المتعلقة بمنع دخول الأجانب وتقييد ومنع اقامتهم في فرنسا وابعادهم منها، ومنع توزيع الكتب والمطبوعات الأجنبية، وبعض القرارات الخاصة بحريات المواطنين كرفض إصدار جوازات السفر لهم، مستنداً في ذلك أن الإدارة تتمتع في هذه الحالات بصلاحيات ذات طابع استثنائي إلى حد ما، ويترك للإدارة فيها – دون تعقيب من جانبه – حرية واسعة في تقدير ما إذا كان تقييد النشاط أو منعه ينطوي على إخلال بالنظام العام من عدمه، فضلاً عن امتناعه عن رقابة التكييف القانوني للوقائع في قرارت أخرى تتعلق بالصحة العامة

---

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٢٦٤ و ٢٦٥.

(٢) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، الصفحتان ١٦٥ و ١٦٦، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٢٦٦ و ٢٦٧.

(٣) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٢٦٨.

كالصفة السامة أو الضارة لدواء معين بسبب الطبيعة الفنية الخاصة بها. ولكن هذا الأمر تغيير منذ أوائل الستينات من القرن الماضي، حيث أدخل المجلس تعديلاً مهماً على قضائه السابق، احتفظ بموجبه المجلس لنفسه بالحق في الرقابة على التكييف القانوني للوقائع، وذلك من خلال استخدام فكرة الخطأ الظاهر والواضح، وبمقتضاها اتجه المجلس إلى ممارسة الرقابة على التكييف إذا ما رأى أن تقدير الإدارة قد شابه خطأ ظاهر أو واضح، أي يراقب التكييف القانوني للوقائع. وقد مارس المجلس في البداية هذه الرقابة في غير مجال الضبط الإداري، غير أنه عممها بعد ذلك لتشمل قرارات الضبط الإداري، وبذلك أصبحت حالة الخطأ الظاهر أو الواضح داخلة ضمن عناصر الحد الأدنى من الرقابة(١)، ومن ضمنها بالطبع تلك المتعلقة بحرية الاجتماع.

وكذلك مارس المجلس رقابته على تناسب الوسيلة المستخدمة من قبل سلطات الضبط الإداري مع طبيعة وجسامة التهديد بالنظام العام، وبالتالي لا يجوز لها أن تلجأ إلى وسائل قاسية أو صارمة لمواجهة إخلال بالنظام العام لا يصل إلى درجة كبيرة من الخطورة، من قبيل ما قضى به في قضية Abbe Constantin et Autres سنة ١٩١٦، والتي تتلخص وقائعها بقيام أحد العمد بإصدار قرار بتحديد مدة قرع أجراس الكنائس بحيث تتراوح ما بين ثلاث دقائق إلى خمسة فقط وعدم جواز أن تزيد عن هذه المدة، فتم الطعن به أمام مجلس الدولة، والذي قضى بإلغائه، قائلاً بأنه " وإن كان قرار العمدة له سبب وهو الازعاج الذي يسببه قرع الأجراس قرعاً متواصلاً لمدة طويلة، كما أن القرار يحقق غايته المشروعة وهي توفير السكينة العامة، إلا أن المصلحة التي يحققها القرار لا تتناسب مع الأضرار والمضايقات التي تنتج منه للمواطنين المؤمنين، وعلى أساس ذلك يكون القرار الصادر عن العمدة مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، وغير مشروع " (٢).

ومن الأحكام التي تناولت حرية الاجتماع في فرنسا، الحكم الصادر عن مجلس الدولة في قضية Naud سنة ١٩٥٣، والذي قضى فيها بأنه إذا كان لمدير البوليس أن يتخذ التدابير التي تتطلبها المحافظة على النظام العام، فيتوجب عليه في ممارسة هذه الصلاحيات أن يوفق عمله مع احترام حرية الاجتماع التي تكفلها قوانين ١٨٨١ و ١٩٠٧، وبأنه لم يتبين من التحقيق أن المحاضرة التي كان السيد نو يزمع إلقاءها في مسرح ماريني كان من شأنها أن تهدد النظام العام بصورة لا يمكن معها لسلطات الضبط أن تواجه خطرها بتدابير ضبط مناسبة. وكذلك الحكم الصادر في قضية Salem عام ١٩٥٩، والتي تتلخص وقائعها في عزم المذكور على عقد اجتماع عام في مدينة Valence، فأصدر رئيسها قراراً بمنع عقد الاجتماع، فطعن به المذكور أمام محكمة Grenoble الإدارية مطالباً بإلغائه، فأجابت المحكمة طلبه وقررت إلغاء القرار، فطعن وزير الداخلية بالحكم أمام مجلس الدولة كمحكمة استئنافية، فقضى المجلس بتأييد حكم المحكمة الإدارية ورفض الطعن مستنداً في ذلك إلى أن التدابير التي تتخذها سلطات الضبط الإداري المختصة للمحافظة على النظام العام ينبغي أن تتناسب مع احترام حرية الاجتماعات العامة المكفولة بقانوني ١٨٨١ و ١٩٠٧، وبأنه لم يثبت من التحقيق بأن المؤتمر الذي كان مزمعاً عقده كان بطبيعته مهدداً للنظام العام بالاضطرابات بدرجة يتعذر معها تدارك الخطر بتدابير الضبط المتاحة والتي يمكن اتخاذها في تلك الحالة(٣).

نخلص مما تقدم بيانه بأن مجلس الدولة الفرنسي يمارس رقابة موسعة على قرارات الضبط الإداري المتعلقة بحرية الاجتماع، حيث يراقب الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني بموجب فكرة الخطأ الظاهر أو الواضح، ويتحقق من أن سبب تدخل سلطات الضبط الإداري هو

---

(١) البنا، محمود عاطف، مرجع سابق، الصفحات ١٣٩ – ١٤١.

(٢) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، الصفحتان ١٣٩ و ١٤٠ وهامش الأخيرة.

(٣) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٢٧٠ و ٢٧١ وهامشها وهامش صفحة ٢٧٢.

سبب حقيقي وجدي وصحيح، وبأن الوسيلة التي لجأت إليها هي وسيلة مشروعة، بل لقد ذهب أبعد من ذلك حينما أوجب على هيئات الضبط أن تختار الوسيلة الملائمة والتي تكفي لمواجهة الإخلال للنظام العام دون تزيد، وكل ذلك في ضوء احترام وكفالة ممارسة حرية الاجتماع.

ولكن ذلك – وخلافاً لما ذهب إليه البعض[١]– لا يعني بأن القاضي الإداري الفرنسي قد أضحى برقابته لسلطات الضبط الإداري قاضي ملاءمة، وليس قاضي مشروعية فحسب، استثناءاً من القاعدة العامة التي تقضي بأن يترك للإدارة تقدير ملاءمة تصرفاتها، ذلك أنه لا يزال قاضي مشروعية لا قاضي ملاءمة، ولكن ملاءمة الوسيلة لدرجة الإخلال في قرارات الضبط الإداري هي عنصر من عناصر المشروعية، إذ أننا هنا بصدد تقييد الحريات التي كفلها القانون، الأمر الذي يقتضي أن يتم تقييدها بالقدر الذي تتطلبة المحافظة على النظام العام دون تزيد، وإلا فتحنا باباً خطيراً لسلطات الضبط الإداري لتقييد الحريات دون قيود[٢].

المطلب الرابع: حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في امريكا والرقابة القضائية عليها

نوضح في الفرع الأول من هذا المطلب حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية، في حين نبين في الثاني الرقابة القضائية على أعمال هذه السلطات في هذه الظروف.

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في امريكا

أشرنا في الفصل السابق بأن حرية الاجتماع في أمريكا ليست حرية مطلقة تتم ممارستها بصورة مطلقة دون قيود أو ضوابط، وذلك على الرغم من النص المطلق الوارد في التعديل الدستوري الأول، إنما هي حرية مقيدة بعدد من القيود والضوابط العامة وذلك للحفاظ على النظام العام في المجتمع، وهذه القيود أو الضوابط تمثل سلطات في يد جهات الضبط الإداري المختصة تجاهها، وعليه سوف نتناول في هذا الفرع مدى خضوع ممارسة هذه الحرية لنظام الترخيص من جهة أولى ومدى أحقية هذه السلطات بمنع عقد الاجتماع من جهة ثانية ومدى أحقيتها في فض الاجتماع من جهة ثالثة:

أولاً: مدى خضوع ممارسة حرية الاجتماع في أمريكا لنظام الترخيص المسبق: تعد حرية الاجتماع في أمريكا وفقاً للتعديل الدستوري الأول حرية مقدسة، وبالتالي فإن ممارستها لا تخضع وفقاً للمبادىء العامة لنظام الترخيص المسبق من قبل سلطات الضبط الإداري. ومع ذلك قامت بعض الولايات الأمريكية بفرض نظام الترخيص المسبق على ممارسة حرية الاجتماع، ولكن ليس بصورة مطلقة، إنما بصورة جزئية مقيدة، حيث فرضته على ممارستها في بعض الأماكن العامة كالطرق العامة والميادين العامة، مسوغة ذلك بأن عقد الاجتماع العام في الطرق والميادين العامة يعتبر مثل عرض البضائع فيها وبالتالي لا بد له من الترخيص المسبق مثلها، أي أنها قد فرضت نظام الترخيص المسبق في هذه الأماكن ليس على ممارسة حرية الاجتماع بحد ذاتها، وإنما على استعمال هذه الأماكن في عقد الاجتماع العام فيها، بحيث يتم منح الترخيص مقابل بدل مالي معين نظير قيام هذه السلطات بالاشراف على الاجتماع العام.

وبعبارة أخرى، فإن هذا الترخيص المسبق قد تم فرضه من أجل السماح باستعمال هذه الأماكن لعقد الاجتماع وبغية منح السلطات فرصة الاشراف على أمن وسلامة الاجتماع العام ليس إلا، والقول بخلاف ذلك يدخله في خانة مناهضة ومناقضة التعديل الدستوري الأول الذي حظر المساس بهذه الحرية المقدسة، ذلك أن نظام الترخيص المسبق يمثل قيداً سابقاً على

---

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٢٧٣، والتي ترى بأنه " قد أصبح القاضي الفرنسي في رقابته لسلطات الضبط قاضي ملاءمة بالإضافة إلى دوره العادي باعتباره قاضي مشروعية ".

(٢) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ١٤١.

ممارسة حرية الاجتماعات العامة وبالتالي لا يمكن أن يعتبر مشروعاً إلا ضمن هذا التفسير فحسب.

وبناءً عليه يجوز لسلطات الضبط الإداري رفض منح الترخيص باستعمال هذه الأماكن لعقد الاجتماع متى وجدت بأن عقده فيها يؤثر سلباً على استعمالها فيما أعدت له في الأصل، أما إذا كان الرفض مبنياً على أساس الخشية من الشغب فيعد غير مشروع لما فيه من مصادرة لممارسة حرية الاجتماع التي كفلها الدستور، ومثله الرفض المبني على الخشية من الاساءة إلى الأديان في الاجتماعات الدينية، لأن هذا الرفض يتضمن معنى الرقابة السابقة على حق المواطنين في التحدث في الأمور الدينية وليس ذلك فحسب بل أيضاً التنبؤ بما سيقولونه في الاجتماع، الأمر الذي يتعارض مع الدستور(١).

ثانياً: مدى اختصاص سلطات الضبط الإداري في منع عقد الإجتماع العام: يعتبر هذا القيد قيداً خطيراً على ممارسة حرية الاجتماع، وعادة ما تستخدمه سلطات الضبط الإداري لمنع عقد الاجتماعات العامة بحجة توقي الإخلال بالأمن وخشية من أن يؤدي عقد الاجتماع إلى أفعال تهدد النظام العام وتؤدي إلى اضطرابه. وعلى الرغم من أن التعديل الدستوري الأول قد جاء مطلقاً بشأن حرية الاجتماع، الأمر الذي يعني عدم جواز منع عقد اجتماع عام بحجة الخشية من الإخلال بالنظام العام، إلا أن المحكمة العليا وللأسف أقرت قيام سلطات الضبط الإداري بمنع عقد الاجتماعات العامة في بعض الحالات التي تم عقد الاجتماع فيها في أماكن عامة كما سنوضح في الفرع اللاحق، وغدت حدود سلطات الضبط الإداري في منع عقد الاجتماعات العامة مرهونة بمدى التأثير باعتبارات الأمن والسياسية أيضاً، إلى حد أن بعض الفقهاء اعتبر بأن حرية الاجتماع العام لم تعد حقاً عاماً إنما غدت أقرب إلى الحقوق الخاصة والامتيازات التي لا يتم منحها لكل من تشك سلطة الحكم في ميولهم السياسية(٢).

ثالثاً: مدى اختصاص سلطات الضبط الإداري في فض الإجتماع العام: يعتبر موضوع فض الاجتماع العام من الموضوعات المؤثرة والخطيرة جداً على ممارسة حرية الاجتماع، وعادة ما تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى فض الاجتماعات العامة في حال وقوع اضطرابات وأعمال عنف في الاجتماع تهدد النظام العام. ولا يوجد في الدستور الأمريكي بتعديلاته المختلفه أي نص يسمح لسلطات الضبط الإداري بفض الاجتماع العام، الأمر الذي يعني عدم جواز قيامها بذلك طالما بقي الاجتماع سلمياً، ولم تحدث فيه أعمال عنف ولو وقعت فيه مشادات كلامية أو نقاشات حادة أو صراخ، وهذا ما أكدته المحكمة العليا كما سنوضح في الفرع اللاحق.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في امريكا

ذكرنا في الفصل السابق بأن المحكمة العليا قد قدمت حماية دستورية فريدة لحريات الرأي والتعبير ومن ضمنها حرية الاجتماع في ضوء معيار الخطر القائم والواضح المدعم بمعيار تفضيل الحريات، وذلك في الأعم الأغلب من القضايا التي عُرضت عليها، وقد سبق لنا وأن أشرنا إلى بعض منها في ذلك الفصل لا سيما الحكم الصادر في قضية شنك Schenk عام ١٩١٩، والحكم الصادر في قضية ويتني ضد كاليفورنيا عام ١٩٢٧، ونورد فيما يلي مزيداً من هذه الأحكام والضوابط الواردة فيها، وذلك من خلال النقاط التالية:

أولاً: موقف المحكمة العليا من حرية الرأي والتعبير والاجتماع في الطرقات والأماكن العامة: قضت المحكمة العليا في عدة أحكام صادرة بهذا الشأن بأن من حق الأفراد أن يعبروا في الأماكن العامة عن اعتراضهم ونقدهم للنظام السياسي السائد بالوسائل الكلامية السلمية،

---

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ١٧٨ و ١٧٩.

(٢) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٧٩.

بحيث لا تمتد الحماية المقررة لهذه الحرية إلى حد التسامح مع الدعوة الصريحة إلى الإخلال بالأمن وارتكاب الجرائم، وقد واجهت المحكمة بهذا الصد مشكلتين نوضحهما فيما يلي:

١- **مشكلة استعمال مكبرات الصوت في الحدائق والطرقات العامة:** تناولت المحكمة هذا الأمر لأول مرة عام ١٩٤٨ في قضية سايا Saia، حيث دار نقاش حول مدى دستورية لائحة صادرة في نيويورك تمنع استعمال مكبرات الصوت في الشوارع والحدائق العامة إلا بعد الحصول على إذن مسبق صريح من رئيس الشرطة في المنطقة، وذلك دون أن تتضمن اللائحة أية معايير واضحة تحدد نطاق السلطة التقديرية المتروكة لرئيس الشرطة في منح الإذن من عدمه، وقد قضت المحكمة بأن اللائحة المذكورة تتعارض مع الحماية الدستورية الصريحة الممنوحة لحرية الرأي والتعبير، استناداً إلى أن استعمال مكبرات الصوت ليس سوى وسيلة من وسائل ممارسة هذه الحرية.

إلا أن المحكمة عادت عن هذا الاجتهاد في العام التالي في قضية Kovacs - v - Cooper عام ١٩٤٩، حيث قضت بدستورية لائحة صادرة في ولاية نيوجيرسي تمنع استعمال مكبرات الصوت بأنواعها في الشوارع والميادين العامة، استناداً منها إلى أن هذه اللائحة ليست سوى تطبيق لنص القانون الصادر في الولاية والذي يبيح لسلطات الضبط الإداري التدخل لمنع الصخب والضوضاء، وذلك دون أن تتعرض في حكمها لمدى دستورية هذا القانون من عدمه، كما قامت في الحكم ذاته بتحديد النطاق المسموح به لحرية الرأي والتعبير بالقول " إن هذه الحرية مؤداها أن يمنح الفرد الفرصة الكافية لمخاطبة عقول الآخرين ممن يقبلون طواعية أن يعيروه آذانهم، ولكن من الشطط في تفسير شرط الوسائل القانونية السليمة أن يتم الاستناد إليه لمنع الإدارة من تنظيم هذه الحرية بمنع مكبرات الصوت من ازعاج الآخرين "[١].

وفي الحقيقة فإن المحكمة في القضيتين المشار إليهما قد مارست عملية موازنة للمصالح المتنافسة لكي تقرر ما إذا كان التنظيم معقولاً من عدمه. وبالتالي حكمت بالنتيجة في القضية الأولى بأن أمراً بلدياً واسعاً ينظم أصوات الشاحنات ويمنح حرية تصرف واسعة لمسؤولي البوليس هو أمر غير دستوري، في حين اعتبرت في الثانية بأن أمراً أكثر تضييقاً على أصوات الشاحنات ويمنع أصوات الضجيج العالية والخشنة في الشوارع دستورياً[٢].

٢- **مشكلة إثارة الفتنة والإضطراب بين الجمهور:** يقصد بهذه المشكلة أن تثير العبارات والخطب والشعارات رد فعل لدى الجمهور على نحو قد يسبب فتنة أو اضطراب، الأمر الذي يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، وهذا الأمر يمثل خطورة كبيرة لأنه ليس مجرد خطاب عادي على جمهور محايد تثيره بعض العبارات العارضة المستخدمة، وإنما خلاف قد يسبب اضطراب وفتنه.

وقد تناولت المحكمة العليا هذا الأمر لأول مرة في قضية ترمينللو Terminiello عام ١٩٤٩، والذي قام بالقاء خطاب سياسي في قاعة عامة كبيرة مليئة بمؤيديه، وجه فيه حملة انتقادات واسعة وهجوماً شديداً ضد اليهود والشيوعيين، في حين تجمع الشيوعيون في الخارج بقصد منع الاجتماع، الأمر الذي هدد بوقوع مصادمات كبيرة بين الجانبين. وقد بحثت المحكمة في هذه القضية موضوع مدى دستورية لائحة صادرة في شيكاغو تفرض عقوبة معينة على كل اخلال بالأمن نتيجة الإدلاء بأقوال أو عبارات من شأنها أن تثير عواطف السامعين أو تبعث الخلاف بينهم على نحو يهدد الأمن والسكينة، وقررت بأن ما فعله المذكور لا يتعارض مع حرية الرأي والتعبير، حيث قضت المحكمة في حكمها الذي كتبه القاضي دوجلاس ما يلي " إن من أخص وظائف حرية التعبير في نظامنا السياسي أنها تبعث على الخلاف، بل لعلها لا تؤدي وظيفتها القيمة في النظام الديمقراطي إلا إذا خلقت حالة من القلق والتوتر، أو أثارت سخط

---

(١) أبو المجد، أحمد كمال، مرجع سابق، الصفحات ٣٧١ – ٣٧٣.

(٢) بارون، جيروم ودينيس، س. توماس، مرجع سابق، صفحة ٢٤٦.

الناس على بعض مظاهر النظام السياسي السائد، ومن أجل ذلك كان من المقرر أنه لا يجوز المساس بهذه الحرية إلا إذا خلق استعمالها خطراً قائماً واضحاً بوقوع أضرار أكبر وأبعد مدى من مجرد قلق السامعين أو توترهم أو دبيب الخلاف بينهم ".

في حين خالف القاضي جاكسون هذا الحكم الذي صدر بالأغلبية وأوضح رأيه بالقول " إن المحكمة بحمايتها هذه الصورة المتطرفة من صور التعبير عن الرأي تتغافل عن الأثر السيء الخطير الذي يؤدي إليه حكمها بغل يد السلطات المحلية عن التدخل لحفظ الأمن والنظام خلال الصراع السياسي العنيف بين جماعات لا تؤمن بالوسائل الديمقراطية التي تقوم على مجرد التدليل والإقناع... إنه ما لم تراجع المحكمة نفسها في تطرفها الغريب في حماية الحرية الفردية، وما لم توازن هذا المنطق النظري بشيء من الحكمة العملية فإنه يُخشى أن يتحول إعلان الحقوق إلى أداة خطيرة ينتحر بها النظام الدستوري كله "، أنه يدعو إلى التفرقة بين الحرية الفردية في صورتها البسيطة المألوفة، وبين هذه الحرية الخطيرة التي تطلبها لنفسها جماعات لا تؤمن بالنظام الديمقراطي أصلاً، ولا تعرف الحرية إلا على أنها حقها في التعبير عن عقيدتها وفي حمل الآخرين حملاً على الايمان بتلك العقيدة، وهو مفهوم منبت الصلة بالمدلول الحقيقي للحرية. ويؤيد البعض هذا الرأي ويرى بأنه يتوجب على المجتمع بصفة عامة وعلى القضاء بصفة خاصة أن يطيل التفكير قبل أن يسرف في حماية حرية من لا يؤمنون لخصومهم بالحرية، ولا يترددون – حين تحين اللحظة المناسبة – في استغلال ثمرات هذه الحرية لهدم النظام السياسي الذي أنعم بها عليهم.

كما تناولت المحكمة هذه المشكلة في قضية فينر Feiner عام ١٩٥١، ولكن هذه المرة في نيويورك، حيث قام المخالفون لفينر – الذي كان يخطب في الناس في الطريق العام مدافعاً عن حقوق السود ومنتقداً التفرقة العنصرية ضدهم – بمحاولة انزاله عن المنصه ومنعه من اكمال خطابه مما أثار الهرج والمرج والاضطراب، ولكن المحكمة ذهبت في هذه القضية منحى مخالف لما ذهبت إليه في الحكم السابق، حيث قررت أن المتهم لم يحاكم أو يعاقب بسبب ما تفوه به من عبارات أو ما وجهه للنظام السياسي والاجتماعي من انتقادات، وإنما عوقب استناداً إلى القانون الذي يسمح لرجال الشرطة بالتدخل كلما هدد استعمال حرية التعبير – بغض النظر عن مضمون هذا التعبير – بإحداث نوع من الفوضى أو الإخلال بالنظام العام. وقد خالف القاضي بلاك هذا الحكم الذي صدر بالأغلبية ورأى بأنه " كان يتوجب على رجال الشرطة أن يقوموا بحماية حرية فينر في الكلام وزجر الذين هددوه وهموا بانزاله من فوق منصته، لا أن يشاركوا من جانبهم في الحجر على حريته "(١).

ونشير في ختام هذا البند إلى الحكم الصادر في قضية كلارك ضد جماعة عدم العنف الخلاق عام ١٩٨٤، والتي تتلخص وقائعها في سماح إدارة الحدائق العامة باقامة مخيمات في حديقة لافاييت العامة والمركز التجاري في واشنطن العاصمة كجزء من احتجاجات بشأن مشكلات الذين لا مأوى لهم، في حين لجأت الإدارة إلى إصدار تعليمات تحرم إقامة مخيمات في الحدائق العامة ورفضت طلبات السماح للمحتجين بالنوم في الخيام، حيث رفضت المحكمة الزعم بأن هذا الرفض ينتهك التعديل الأول، مستندة في ذلك إلى معقولية تنظيم طريقة التعبير في الساحات والحدائق العامة، وبالتالي قررت بأن منع النوم فيها يخدم مصالح البيئة لأن الحفاظ على ملكية الحدائق العامة وهي مصلحة حكومية جوهرية كان يخدمها تحريم النوم فيها، إذ أن الحظر يحد من الاعتداء على الممتلكات العامة ويعزز وصول الجمهور إلى الحدائق العامة، كما أكدت فيه بأنه ليس من وظيفة المحاكم أن تعيد النظر في رأي إدارة الحدائق العامة عن مدى الحماية اللازمة وكيف تتحقق الصيانة، ومن ثم فإن التنظيم هو قيد معقول على طريقة التعبير.

---

(١) أبو المجد، أحمد كمال، مرجع سابق، الصفحات ٣٧٣ – ٣٧٧.

وقد انتقد هذا الحكم من قبل الكثيرين بالقول بأن المحكمة قد أضعفت بشكل مبالغ فيه فحص اللوائح الحكومية، وبأنها لم تعطي وزناً كافياً لقيم التعديل الأول في الموازنة بين المصالح المتباينة، الأمر الذي يؤثر سلباً على حرية التعبير التي دفعت ثمن ذلك بالانتقاص منها[١].

وبذلك نجد أن أحكام المحكمة العليا قد اختلفت باختلاف القضاة والزمان والمكان والظروف والملابسات والأبعاد السياسية والبيئية.

ثانياً: موقف المحكمة العليا من دخول الممتلكات الخاصة: نحاول في هذا البند – الذي قد يثير عنوانه بعضاً من الدهشة والاستغراب – الإجابة على تساؤل قانوني تم طرحه في أمريكا وهو: هل يمكن أن يُنشيء التعديل الدستوري الأول حقوقاً لدخول الجمهور في محيط الممتلكات الخاصة بغير موافقة المالك؟

لقد أشارت المحكمة العليا الأمريكية إلى هذا الموضوع لأول مرة عام ١٩٤٦ في قضية Marsh ضد ولاية ألباما، والخاصة بتوزيع منشورات في حي للأعمال في بلدة إحدى الشركات، حيث قضت بأنه " كلما زاد أحد الملاك – لمصلحته الخاصة – فتح أبواب ممتلكاته لكي يستخدمها الجمهور بوجه عام، كلما أصبحت حقوقه مقيدة بواسطة الحقوق القانونية والدستورية لأولئك الذين يستخدمونها ".

وقد أسفرت الإشارة المذكورة إلى أن الممتلكات الخاصة يمكن أن توضع في خدمة الجمهور عن سلسلة من القضايا التي تشبهها، من قبيل الدخول لأغراض الكلام والاجتماع إلى المراكز التجارية المملوكة ملكية خاصة، فمثلاً اعتبرت في قضية النقابة المحلية لمستخدمي صناعات الأغذية المندمجة Amalgamated Food Emp. Union Local ٥٩٠ ضد شركة لوجان فالي بلازا Logan Valley Plaza عام ١٩٦٨ بأن المركز التجاري مساوي وظيفياً لحي الأعمال في قضية مارش، وبأن حقوق الملكية لأصحاب المتجر هي أقرب إلى الملكية العامة منها إلى حقوق الملكية الخاصة لأصحاب المنازل.

ولكن المحكمة العليا تراجعت فيما بعد عن هذا الاتجاه الموسع، ووضعت له بعض الضوابط والقيود في قضية Lloyed Corp. Limited ضد Tanner عام ١٩٧٢ والتي حكمت فيها بأنه يتم تطبيق حقوق التعديل الدستوري الأول فقط في حالة وجود علاقة بين هدف الاجتماع أو الاحتجاج ومكان انعقاده أي المركز التجاري.

ولكنها تراجعت عن ذلك إلى حد ما عام ١٩٧٦ في قضية Hudgens ضد N.L.R.B. حيث قضت بأن اشتراط الدخول إلى المركز التجاري على أساس موضوع الاجتماع أو الاحتجاج يشكل قيداً باطلاً على حرية التعبير. كما قضت في قضية مركز برون التجاري ضد روبنز عام ١٩٨٠ بأن ضمان الولاية بموجب قانونها لدخول الجمهور لأغراض الكلام إلى مركز تجاري مملوك ملكية خاصة لا ينتهك حق المالك في عدم التجمع.

وبذلك نجد بأن رأي المحكمة العليا في قضية مارش ما زال قائماً ولكن بصورة أكثر دقة وتحديد، وبالتالي فإنه فقط في حال اكتساب الممتلكات المملوكة ملكية خاصة لكل خصائص الممتلكات العامة تكون عرضة لالتزامات دستورية دون غيرها من الحالات، وبخلاف ذلك تبقى ملكية خاصة كاملة يحق للمالك السماح بدخولها لمن يشاء ومنع من يشاء من دخولها حماية لحقه في الخصوصية والتحرر من الازعاج[٢].

ثالثاً: موقف المحكمة العليا من موضوع الترخيص شرطاً مسبقاً لعقد الاجتماع العام: لقد تباينت أحكام المحكمة العليا الأمريكية بهذا الصدد حيث أقرت في البداية نظام الترخيص المسبق الذي كان متبعاً في العديد من الولايات، وليس ذلك فحسب بل أيدت قرار سلطات الضبط الإداري في الامتناع عن منح هذا الترخيص حتى لو تم الامتناع بصورة تعسفية، كما حدث في

---

(١) بارون، جيروم ودينيس، س. توماس، مرجع سابق، الصفحتان ٢٥٧ و ٢٥٨.

(٢) بارون، جيروم ودينيس، س. توماس، مرجع سابق، الصفحات ٢٨٤ – ٢٨٦.

قضية Davis عام ١٨٩٧ حيث امتنعت السلطات في مدينة بوسطن عن منح الترخيص، وأيدت المحكمة ذلك معتبرة أن الأمر الصادر في هذه المدينة الذي يقضي بضرورة الحصول على ترخيص مسبق بمثابة لائحة خاصة لاستعمال الأماكن العامة ولا يناقض الحرية. وفي قضية نيوتكو ضد ميريلاند اعتدت المحكمة بالعرف السائد في مدينة هافري دي غريس والذي جرى على ضرورة الحصول على ترخيص مسبق قبل عقد الاجتماع العام في متنزهاتها العامة المباح أصلاً استعمالها لهذه الغاية من قبل المدينة، حيث طلب منظمو الاجتماع الترخيص المطلوب إلا أن السلطات رفضت هذا الطلب، فتجاهلوا الرفض المذكور وعقدوا اجتماعهم في المتنزه، وعلى الرغم من أن الاجتماع قد تم بصورة سلمية فقد تم القبض على اثنين من المجتمعين وحكم عليهما بعقوبة الغرامة [١]. في حين ذهبت في بعض أحكامها اللاحقة إلى تأييد نظام الترخيص المسبق ضمناً شريطة أن يتضمن معايير وضوابط محددة ومعقولة ومرسومة بدقة يجب على سلطات الضبط الإداري اتباعها، من قبيل الحكم الصادر عنها في قضية Cox عام ١٩٤١، والذي قضت فيه بأن الدستور الأمريكي لا ينكر على السلطات المحلية حق وضع نظام الترخيص إذا كانت السلطة التقديرية الممنوحة للموظف المنوط به أمر منح الترخيص محددة تحديداً لا اسراف فيه، وبالتالي قررت دستورية القانون الصادر في نيوهامشير الذي يشترط الحصول على الترخيص المسبق قبل القيام بأي استعراض أو مظاهرة منظمة، وأشارت إلى أن حماية الحقوق والحريات الفردية تقتضي وجود مجتمع متماسك يحرص على حماية النظام العام الذي لا تقوم الحرية نفسها بدونه[٢].

بينما ذهبت المحكمة في العديد من الأحكام الأخرى إلى تبني موقف مخالف واعتبار قيد الترخيص المسبق مخالفاً للدستور، من قبيل ما قضت به في قضية Hague عام ١٩٣٩، والتي اعتبرت فيها بأن نظام الترخيص بما يفرضه من قيد مسبق على حرية الاجتماع يناهض الدستور، وقضت بعدم دستورية لائحة صادرة في مدينة نيوجيرسي تشترط الحصول على إذن كتابي مسبق من رئيس البوليس في المدينة قبل عقد أي اجتماع عام في شوارعها أو حدائقها العامة، وتنص على أنه يحق للسلطات أن ترفض منح هذا الإذن متى قدرت بأن من شأن هذا المنع أن يحول دون الاخلال بالأمن أو احداث حالة من الفوضى والاضطراب، وقد أشارت المحكمة في متنه إلى عدم جواز تخويل الموظفين المنوط بهم منح الترخيص سلطة تعسفية لمصادرة الحرية أياً كان الستار القانوني الذي يحتجون بالعمل في ظله، وأبرزت أهمية حق المواطنين في استعمال الشوارع والحدائق العامة لتبادل الآراء في الشؤون العامة[٣]، كما قررت فيه بأن الشوارع أو الأرصفة أو الحدائق العامة هي ساحات عامة مثالية محتفظ بها منذ عصور سحيقة لاستخدام الجمهور، وكانت تستخدم منذ أزمان غابرة لأغراض الاجتماع ونقل الأفكار بين المواطنين ومناقشة المسائل العامة[٤].

وقد بلغ توسع المحكمة العليا في حماية حرية الاجتماع ذروته في عام ١٩٥١ حيث أصدرت في يوم واحد حكمين يتعلقان بحرية عقد الاجتماعات العامة الدينية دون الحصول على ترخيص مسبق، الأولى هي قضية Niemetkov والتي قضت فيها بعدم دستورية لائحة صادرة في ولاية ميريلاند تشترط الحصول على ترخيص مسبق قبل عقد الاجتماع، وذلك استناداً إلى أن التقييد المسبق لحرية الاجتماع يتعارض مع النصوص الدستورية التي قررت حماية حرية

---

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ١٩١ و ١٩٢.

(٢) أبو المجد، أحمد كمال، مرجع سابق، صفحة ٣٩٨، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ١٩١ و ١٩٢.

(٣) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٩٢، وأبو المجد، أحمد كمال، مرجع سابق، صفحة ٣٩٦.

(٤) بارون، جيروم ودينيس، س. توماس، مرجع سابق، صفحة ٢٧٧.

الرأي وحرية الاجتماع، والثانية هي قضية Kunz والتي قضت فيها المحكمة ببرائته على الرغم من قيامه بعقد اجتماع ديني في شوارع نيويورك دون الحصول على ترخيص مسبق خلافاً للقانون الساري فيها، وليس ذلك فحسب بل وأيضاً على الرغم من رفض السلطات منحه الترخيص المطلوب الذي تقدم للحصول عليه لأنه قد سبق وأن تم منحه مثل هذا الترخيص واستعمله في عقد اجتماع هاجم فيه بشدة الطوائف الدينية الأخرى الأمر الذي هدد بوقوع اخلال واضطراب في الأمن، مستندة في ذلك إلى أن رفض منح الترخيص أو الإذن المسبق دون فحص الظروف الجديدة يعتبر نوعاً من العقاب الذي لم يأذن به المشرع، وبأن أي نظام للترخيص لا يحدد معايير يعتبر واسعاً للغاية وباطلاً ظاهرياً، فإذا حددت المعايير فإنها يجب أن تكون واضحة ودقيقة، وقد أكدت المحكمة هذا المبدأ أيضاً في قضية Shuttlesworth ضد برمنجهام عام ١٩٦٩[١].

رابعاً: موقف المحكمة العليا من قيام سلطات الضبط الإداري بمنع عقد الاجتماع العام:

أرست المحكمة العليا بهذا الخصوص مبدأً يقضي بعدم أحقية قيام سلطات الضبط الإداري بمنع عقد الاجتماعات العامة، إلا في حال وجود سبب جدي حقيقي يسوغ هذا الإجراء الخطير الذي يهدد حريات الرأي والتعبير والاجتماع، كوجود سبب معقول ينذر بوقوع عنف واخلال بالنظام العام في حال عقد الاجتماع، أما مجرد الخوف والخشية من وقوع اخلال فإنه لا يكفي ولا ينهض مسوغاً لمنع عقد الاجتماع[٢]. فقد قضت في قضية Hague عام ١٩٣٩ بأنه لا يحق لسلطات الضبط الإداري أن تقوم بمنع عقد الاجتماع العام بحجة توقي حدوث اخلال بالأمن يحتمل أن يقع كرد فعل من قبل خصوم ومناهضي منظمي الاجتماع في حال عقد الاجتماع[٣]. وسايرت هذا المبدأ في حكمها الصادر في قضية ترمينللو Terminiello عام ١٩٤٩ المشار إليه سابقاً، ولكنها خالفته في حكمها الصادر في قضية فينر Feiner عام ١٩٥١ المشار إليه آنفاً.

ومن جملة الأحكام الصادرة عن المحكمة العليا بهذا الصدد يمكننا أن نتوصل إلى نتيجة مفادها أن المحكمة قد وضعت أصلاً عاماً هو عدم جواز منع الاجتماع العام من قبل سلطات الضبط الإداري، ولكنها أوردت على هذا الأصل استثناء هو وجود سبب جدي حقيقي معقول حال وقائم وواضح ينذر بوقوع عنف واخلال بالنظام العام في حال عقد الاجتماع، وبخلاف ذلك فإنه لا يجوز لها منع عقده.

خامساً: موقف المحكمة العليا من قيام سلطات الضبط الإداري بفض الاجتماع العام:

أنكرت المحكمة العليا قيام سلطات الضبط الإداري بفض الاجتماع العام السلمي، وحظرت على هذه السلطات فض الاجتماعات العامة واعتبرت حرية الاجتماع حقاً مقدساً شريطة أن يكون الاجتماع سلمياً ولا يمس بحقوق وحرياتهم المشروعة، كما أنكرت منحهم سلطة تقديرية مطلقة بهذا الشأن، من قبيل ما قضت به في قضية Cantwell ضد ولاية Connecticut من أن المحكمة تدرك الخطر الماثل في منح رجال الشرطة سلطة تقديرية مطلقة في فض الاجتماعات العامة، وبأنه لا يجوز للولاية أن تلغي بغير وجه حق حرية تبادل الآراء، سواء أكانت دينية أم غير دينية، تحت ستار المحافظة على ظروف معينة.

---

(١) أبو المجد، أحمد كمال، مرجع سابق، الصفحتان ٣٩٦ و ٣٩٧، وبارون، جيروم ودينيس، س. توماس، مرجع سابق، صفحة ٢٨٧.

(٢) وقد أوضح القاضي Brandeis ذلك في قضية Whitney عام ١٩٢٧ السابق الإشارة إليها، بالقول " إن الخوف من وقوع ضرر جسيم لا ينهض وحده مسوغاً لإلغاء حرية القول والاجتماع والعصف بهما، وبالتالي ولكي يسوغ الحجر على حرية الكلام ينبغي أن يكون ثمة سبب معقول للتوجس من وقوع شر وبلاء مستطير إذا ما أُطلق لهذه الحرية العنان، ويجب أن ينهض مسوغ معقول للاعتقاد بأن الشر المبتغى توقيه هو شر خطير"، نقلاً عن عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ١٩٥.

(٣) نقلاً عن عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ١٩٤ و ١٩٥.

وفي قضية أخرى حدثت وقائعها عام ١٩٦١، حيث قامت جماعة كبيرة من طلبة المعاهد العليا من السود بعقد اجتماع عام في المجلس البلدي لولاية كارولينا الجنوبية للاحتجاج على التفرقة العنصرية ضد السود، ومن ثم قاموا بمسيرة وأنشدوا الأناشيد، الأمر الذي أدى إلى احتشاد جمهور غفير من الناس، فقدرت سلطات الضبط الإداري بأن الأمن مهدد من جراء ذلك على الرغم من أن الطلبة لم يقوموا بأي عمل يتسم بالعنف، وطلبت منهم التفرق وفض الاجتماع، ولما لم يستجيبوا لطلبها قامت بفض الاجتماع والقبض على الكثيرين منهم وتقديمهم للمحاكمة، فقضت المحكمة بادانة معظمهم، فقاموا بالطعن أمام المحكمة العليا التي نقضت هذه الأحكام وأكدت في حكمها على ما يلي: " إن التعديل الدستوري الرابع عشر لا يسمح بتحريم التعبير السلمي عن الرأي حتى لو كان هذا الرأي غير شعبي "، " إن المحكمة تقدر بحق أن ما يصدر من جمهور معاد من الحاضرين من تذمر واعتراض عاديين لا يجوز أن ينهض وسيلة لاسكات خطيب، كما أنها لا تنكر الخطر الماثل في تخويل رجال البوليس ممن تفيض نفوسهم حماسة سلطة تقديرية مطلقة في فض الاجتماعات العامة التي تعقد بطريقة غير قانونية، فالولاية لا يجوز لها أن تلغي بغير وجه حق حرية تبادل الآراء، دينية كانت أو غير دينية، تحت ستار المحافظة على ظروف معينة (قضية كانتويل ضد كونكتيكت)، غير أننا لا نواجه مثل هذه الحالة إذ يمكن أن يقال من جهة بأن البوليس لا يمكن استخدامه كأداة لكبح الآراء التي لا تصادف هوى في نفوس الشعب، كما يمكن أن يقال من جهة أخرى بأنه عندما يجاوز الخطيب حدود الجدل والاقناع ويعمد إلى التحريض على الشغب، لا يكون محظوراً عندها على البوليس أن يقوم بمنع الاخلال بالنظام العام "[(١)].

سادساً: موقف المحكمة العليا من إمكانية معاقبة المجتمعين جزائياً: مما لا ريب فيه بأنه لن تكون لحرية الاجتماع أي قيمة تذكر إذا ما عوقب شخص ما بسبب قيامه بعقد اجتماع عام سلمي يعرض في رؤاه وآراءه، فهذا حق يملكه الجميع، وقد أكدت المحكمة الأمريكية العليا ذلك في حكمها الصادر في قضية Dirk De Jonge ضد ولاية أوريجون عام ١٩٣٧، حينما حاولت هذه الولاية معاقبة الشيوعيين ومن ضمنهم المذكور لعقدهم إجتماعاً عاماً لمناقشة بعض المسائل العامة وعلى الرغم من أنه لم يدع أحد من المتحدثين فيه إلى العنف إلا أن الشرطة وصلت لفض الاجتماع والقت القبض على المتحدثين ومن ضمنهم المذكور واتهمتهم بانتهاك قانون النقابية الاجرامية في أوريجون، وحكم عليه بالحبس لمدة سبع سنوات، وأيدت المحكمة العليا في أوريجون الحكم. فقام بالطعن به أمام المحكمة العليا الأمريكية، والتي أوضحت بأن حرية الاجتماع قد يساء استعمالها من خلال الحث على العنف أو ارتكاب جرائم، وعندها يكون للحكومة حق اتخاذ الاجراءات المناسبة ضد هذا السلوك، ولكن إجتماعاً تم عقده في حدود القانون، بهدف المناقشة وتبادل الرأي، لا يمكن اعتباره جريمة لمجرد أن الذين مارسوا حقهم المشروع في عقده، كانوا أناساً محتقرين أو لا يتمتعون بشعبية كبيرة.

ومما ورد فيه " كلما عظمت أهمية حماية المجتمع من التحريض على الإطاحة بنظمنا بالقوة والعنف كلما زادت الصفة الالزامية للحاجة أن نُبقى مصوناً الحقوق الدستورية للتعبير الحر والصحافة الحرة والاجتماع الحر لكي نحافظ على الفرصة للمناقشة السياسية الحرة، بهدف أن تكون الحكومة ملبية لإرادة الشعب، وأن ننال التغييرات، إذا رُغب فيها، بوسائل سلمية. وفي ذلك يكمن أمن الجمهورية، الأساس ذاته للحكومة الدستورية.. وإن عقد اجتماعات بقصد العمل السياسي الهادىء لا يمكن تحريمه.. وإن السؤال ما إذا كانت حقوق التعبير الحر والاجتماع الهادىء يجب أن تصان، لا يمت إلى الاشراف الذي تحت رعايته يُعقد الاجتماع، وإنما يمت إلى الهدف من الاجتماع، ولا يتصل بالعلاقات بين المتكلمين وإنما يتصل بما إذا كانت كلماتهم

---

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ١٩٦ و ١٩٧.

تجاوز حدود حرية التعبير التي يحميها الدستور " و " إن كان المجتمعون قد ارتكبوا جرائم في جهات أخرى، أو دبروا أو اشتركوا في مؤامرة ضد السلام والنظام العام، فيمكن طلب محاكمتهم لتآمرهم، أو لأي مخالفات أخرى ارتكبوها ضد القوانين القائمة. ولكن المسألة تختلف إذا كانت الولاية، بدلاً من أن تقدمهم للمحاكمة على مثل هذه الجرائم، تتخذ من مجرد اشتراكهم في اجتماع سلمي، وفي مناقشة عامة لم تخرج عن حدود القانون، أساساً لتوجيه اتهام جنائي إليهم "[١].

كما لجأت المحكمة إلى معيار الاختبار الحديث للخطر الواضح والحال لإعادة النظر في أحكام إدانة صدرت بمقتضى قانون خرق السلام أو السلوك غير المنتظم، من قبيل ما قضت به في قضية Hess ضد أنديانا عام ١٩٧٣، حيث نقضت المحكمة حكم إدانة لسلوك مخل بالنظام العام في احتجاج ضد حرب فيتنام استُخدمت فيه عبارات قاسية مثل " سوف ننزل إلى الشارع القذر فيما بعد "، لأن مثل هذه اللغة ليست أكثر من دعوة إلى عمل غير مشروع في وقت ما مستقبلاً، وحيث أنه لم يكن هناك أي تحريض على إخلال وشيك بالنظام، أو أي دليل على النية في إحداث مثل هذا الإخلال الوشيك، فإن حقيقة أن الكلمات ربما كان فيها اتجاه يؤدي إلى العنف، ليست بذاتها كافية للوفاء بمتطلبات معيار الاختبار الحديث للخطر الواضح والقائم والحال[٢].

سابعاً: موقف المحكمة العليا من الرقابة على المحتوى: تباينت أحكام المحكمة العليا الأمريكية بهذا الشأن، إذ أيدت في السابق فرض رقابة على المحتوى، حيث أيدت قوانين تفرض قيوداً على التعبير على أساس المحتوى، من قبيل ما قضت به في قضية Chaplinsky ضد نيوهامبشاير عام ١٩٤٢، والتي جاء فيها " إن هنالك طوائف من الحديث مُعرفة جيداً ومحددة بصورة دقيقة، لم يُعتقد قط أن منعها ومعاقبتها ستثير مشكلات دستورية "، وبذلك تكون المحكمة قد قضت بأن بعض الكلام يستبعد قطعاً من حماية التعديل الأول[٣].

كما حكمت أيضاً بصحة القوانين واللوائح التي تصدر بصورة محايدة إزاء المحتوى ولكنها تفرض بالمقابل عبئاً وقيداً غير مباشر على حرية التعبير، حيث قضت في قضية Konigsberg ضد نقابة المحامين في كاليفورنيا عام ١٩٦١ بما يلي " إن قوانين التنظيم العام التي لا تهدف إلى مراقبة محتوى الكلام، ولكنها تقيد بشكل ثانوي ممارسته غير المقيدة، لا تعتبر من نوع القوانين التي منع التعديلان الأول أو الرابع عشر الكونجرس، أو الولايات، من إصداره، عندما وجد أن له ما يبرره بواسطة إخضاع مصالح حكومية أساسية وهو شرط أساسي للدستورية، والتي تضمنت بالضرورة تقديراً للمصلحة الحكومية ذات الصلة "[٤].

إلا أنها خالفت ذلك في حكمها الصادر في قضية إدارة بوليس شيكاغو ضد موزلي عام ١٩٧٢، والتي أكدت المحكمة فيه على ما يلي " إن التعديل الأول يعني قبل أي شيء آخر أنه ليس للحكومة أية سلطة لتقييد التعبير بسبب أهدافه، أو أفكاره، أو موضوعه، أو محتواه "[٥].

ونشير أخيراً في ختام هذا الفرع إلى الحكم الصادر عن المحكمة العليا الأمريكية بشأن حرية الاجتماع في قضية قرية سكوكي ضد حزب أمريكا الاشتراكي الوطني عام ١٩٧٨، والتي اختبرت إلى أقصى الحدود صور حماية حرية التعبير وحرية الاجتماع، ودارت حول حق جماعة نازية أمريكية في تنظيم اجتماع في سكوكي بإلينوي، حيث جعل محامو المدينة إجراءات الحصول على ترخيص متاحة مع دفع رسم مرتفع مقابل حق الاجتماع مقداره

---

(١) دوجلاس، وليم، مرجع سابق، الصفحتان ٣٤ و ٣٥، وفرندلي، فريد وإليوت، مارتا، مرجع سابق، الصفحات ١٣٦ – ١٤٢ و ١٥١ – ١٥٣.

(٢) بارون، جيروم ودينيس، س. توماس، مرجع سابق، صفحة ٢٧٣.

(٣) بارون، جيروم ودينيس، س. توماس، مرجع سابق، صفحة ٢٤٥.

(٤) بارون، جيروم ودينيس، س. توماس، مرجع سابق، صفحة ٢٤٦.

(٥) بارون، جيروم ودينيس، س. توماس، مرجع سابق، صفحة ٢٤٥.

٣٥٠,٠٠٠ دولار نظير ما أسموه تعويض المدينة عن أي أضرار، فتحدت الجماعة ذلك وأعلنت رغبتها في عقد اجتماع احتجاجي هادئ على شرط التأمين أمام Skokie Village Hall، وتدثروا فيه بالشعارات النازية، وبالتالي كان أمام مجلس القرية خياران إما إصدار قرار بمنع الاجتماع أو تجاهله، فآثر الثاني فثار المواطنون فغير المجلس رأيه، وأقيمت دعوى لمنع الاجتماع بذريعة أتقاء العنف، وفعلاً قرر القاضي المحلي منع الاجتماع، وأصدر المجلس القروي ثلاثة أوامر جديدة تهدف إلى إرساء المنع على أساس قانوني أولها جعل شرط التأمين البالغ ٣٥٠,٠٠٠ دولار رسمياً، وثانيها منح المجلس سلطة رقابة التجمعات العامة وتطلب ألا يُصدر مدير القرية ترخيصاً إلا إذا وجد أن سلوك الاجتماع العام لن يُظهر إجراماً أو انحلالاً أخلاقياً أو نقضاً للفضيلة أو يحض على الكراهية والعنف، وثالثها اعتبر جريمة أن يُوزع في القرية مواد تنمي أو تحض على الكراهية كما حظر أي مظاهرة أو اجتماع عام بواسطة أشخاص يرتدون لباساً عسكري الطراز، فتقدمت الجماعة بطلب لمنحها ترخيصاً بعقد اجتماع جديد فتم رفضه بمجرد تقديمه، فطعن بأمر المنع أمام محكمة استئناف الليني والتي قضت بأن النازيين يمكنهم أن يقوموا بالاجتماع ولكن فقط بملابس نُزعت منها علامة الصليب المعقوف، فطعن بالحكم أمام المحكمة العليا في الليني والتي قضت بعدم دستورية فرض الحظر بالصورة التي تم التخطيط لها في الأصل، ثم أبطل القاضي برنارد ديكر من المحكمة الاتحادية للاقليم والدائرة السابعة من المحكمة الدورية (محكمة استئناف الولايات المتحدة) القرارات، ولما وصل الأمر للمحكمة العليا الأمريكية رفضت المحكمة بتاريخ ١٩٧٨/١٠/١٦ أن تعيد النظر في حكم الدائرة السابعة، بما يعني تأييد حكمها بالغاء القرارات.

ومما ورد في حكم القاضي دكر " إن حرية الفكر تحمل معها حرية التعبير وحرية الاجتماع علانية للافصاح عن أفكار المرء. وتتفق قائمة القضايا المطولة التي راجعها هذا الرأي، على أنه عندما يتعين الاختيار فمن الأفضل السماح لأولئك الذين يحرضون على الكراهية العرقية أن ينفقوا هلعهم في البلاغة بدلاً من أن يدفعهم الهلع إلى الخوض في طريق خطر بترك الحكومة تقرر ماذا يقول مواطنوها وماذا يسمعون.. إن شرط التأمين عقبة كئود مُشينة للممارسة الحرة لحقوق التعديل الأول.. وإن القرارات العرفية المُشينة كانت غامضة من الناحية الدستورية وأوسع مما ينبغي، وإن حظر إجراء العرض في ملابس رسمية كان غير دستوري في الظاهر بصورة جلية وصارخة "(١).

وبذلك يتضح لنا مما تقدم بيانه في البنود السابقة بأن المحكمة العليا قد سعت إلى حماية حرية الاجتماع وكفالتها ومنع كل من المشرع وسلطات الضبط الإداري من المساس بها وتقييدها شريطة أن يكون الاجتماع سلمياً خالياً من العنف وما يهدد النظام العام بصورة حالة وقائمة وواضحة، وأن يكون مكان عقد الاجتماع من الأماكن التي يجوز عقد الاجتماعات العامة بها دون المساس بحقوق الآخرين وحرياتهم.

المطلب الخامس: حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في المملكة الأردنية الهاشمية والرقابة القضائية عليها

نشير بداية بإيجاز إلى أن هيئات الضبط الإداري في المملكة هي:

١- **الملك:** والذي لا يعتبر من هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية، ولكنه يعد كذلك في الظروف الاستثنائية حيث يحق له بموجب المادة ٢/١٢٥ من الدستور أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقتضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به.

٢- **رئيس الوزراء:** والذي أيضاً لا يعد من هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية، إلا أنه يعتبر كذلك في الظروف الاستثنائية إذ يحق له وفقاً للمادة ٣ من قانون الدفاع رقم ١٣

---

(١) فرندلي، فريد وإليوت، مارتا، مرجع سابق، الصفحات ١٥٣ – ١٦٥.

لسنة ١٩٩٢ اتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقيد بأحكام القوانين العادية المعمول بها، كما يحق له وفقاً للمادة ٤ منه وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والاقامة وغيرها من الأمور الواردة في المادة المذكورة. يضاف إلى ما تقدم أن الملك يمارس صلاحياته وفقاً للمادة ٤٠ من الدستور بمقتضى إرادة ملكية توقع أولاً من قبل رئيس الوزراء والوزير المختص أو الوزراء المختصين ومن ثم يبدي الملك موافقته عليها بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة.

٣- **مجلس الوزراء:** يتولى مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة ٤٥ من الدستور مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، بما في ذلك المحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة، أي المحافظة على النظام العام.

٤- **الوزراء:** حيث يختص الوزراء بموجب المادة ٤٧/١ من الدستور، كل في نطاق وزارته، بمسؤولية إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته، بما في ذلك اتخاذ كافة القرارات والتدابير والإجراءات الكفيلة بحفظ وصيانة النظام العام الخاصة بوزارته وبصفة أساسية اتخاذ القرارات والأوامر الفردية اللازمة لهذا الغرض(١). وفي مقدمة هؤلاء الوزراء وزير الداخلية، حيث حددت المادة ٣ من نظام التنظيم الإداري لوزارة الداخلية رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٦ اختصاصات الوزارة، ومن ضمنها اتخاذ التدابير والإجراءات الخاصة بحفظ الأمن والسلامة في المملكة وحماية الحريات العامة في حدود الدستور والتشريعات المعمول بها وغيرها و(الترخيص بعقد الاجتماعات العامة ومراقبتها لمنع وقوع ما يخل بالأمن والسلامة العامة فيها)، وظاهر بأن هذا (الترخيص) قد تم إلغاؤه بموجب قانون الاجتماعات العامة الساري والذي استبدله بالإشعار كما أسلفنا. وبالتالي لا يملك وزير الداخلية إصدار أنظمة ضبط إداري، ولكنه يملك باعتباره الرئيس الإداري الأعلى للحكام الإداريين والعاملين بجهاز الأمن العام إصدار تعليمات وتوجيهات إليهم من أجل ممارسة اختصاصاتهم الضبطية، أي أنه يستمد اختصاص الضبط الإداري من خلال سلطته الرئاسية التي يتمتع بها بمقتضى مبادىء التنظيم الإداري(٢).

٥- **الحكام الإداريون:** على الرغم من أن الحكام الإداريين لا يملكون اختصاص إصدار أنظمة ضبط إداري، إلا أن نظام التشكيلات الإدارية وتعديلاته رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٠ قد أناط بهم مسؤولية ومهام الضبط الإداري. وفي مقدمة هؤلاء المحافظ، والذي يعتبر وفقاً لأحكام المادة ١٠ من النظام مسؤولاً عن صون الحريات العامة وحقوق المواطنين، والمحافظة على الأمن والاستقرار والسلامة العامة وسلامة الأفراد وممتلكاتهم واتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لذلك، إضافة إلى المحافظة على النظام العام والآداب العامة وتأمين راحة العامة وتعزيز الوحدة الوطنية بين أبناء المحافظة وغيرها. وكذلك يدخل في حكم المحافظ نائب المحافظ والمتصرف ومدير القضاء على التفصيل الوارد في النظام المذكور. ويضاف إليهم المختار، والذي منحته المادة ٨ من قانون المخاتير ضمن حدود المناطق البلدية والمجالس المحلية رقم ٥٢ لسنة ١٩٥٨ مهام عديدة من ضمنها المحافظة على الأمن داخل الحي أو العشيرة التي عُيِّن مختاراً لها وأن يقوم بوجه عام بتنفيذ الواجبات المطلوبة منه والمفروضة عليه والمهام المعهود بها إليه بحكم القانون أو العرف والعادة، أي أن دوره تنفيذي بحت ينفذ ما يوكل إليه من مهام وما تصدر إليه من قرارات في مجال الضبط الإداري(٣).

٦- **المجالس البلدية:** حيث أناط قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ بالمجالس البلدية العديد من المهام الضبطية، لا سيما المادة ٤٠/أ منه، والتي منحتها الكثير من المهام الضبطية منها تنظيم الأسواق العامة وانشاؤها وتنظيم الحرف والصناعات، ومراقبة المطاعم والمقاهي

(١) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٢٢.

(٢) شطناوي، علي خطار، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، صفحة ٣٩٣، وقبيلات، حمدي، مرجع سابق، الصفحتان ٢٣٨ و ٢٣٩.

(٣) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٤٠.

والنوادي والحانات والنوادي الليلية والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة الأخرى وتنظيمها وتحديد مواعيد فتحها واغلاقها، واتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ووقاية الأشخاص والأموال. بينما منحت الفقرة (ب) من المادة ذاتها لمجلس الوزراء اختصاص وضع الأنظمة اللازمة لتمكين المجالس من القيام بأي وظيفة من الوظائف أو ممارسة أي صلاحية من الصلاحيات المذكورة في الفقرة (أ) من المادة.

٧- **جهاز الأمن العام:** والذي يقوم بتنفيذ أوامر الضبط الإداري وفقاً للحدود والضوابط والتفاصيل الواردة في قانون الأمن العام وتعديلاته رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٥.

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في المملكة الأردنية الهاشمية

ذكرنا في الفصل السابق بأن حرية الاجتماعات العامة في الأردن في ظل قانون الاجتماعات العامة الساري رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته ليست حرية مطلقة تتم ممارستها بصورة مطلقة دون قيود أو ضوابط، إنما هي حرية مقيدة بعدد من القيود والضوابط العامة وذلك للمحافظة على النظام العام في البلد بعناصره المختلفة، ولذلك تم فرض عدد من القيود والضوابط على ممارستها من قبل الأفراد الراغبين بعقد اجتماعات عامة، وهذه القيود أو الضوابط تمثل سلطات في يد جهات الضبط الإداري المختصة تجاهها، وسنتناول فيما يلي تلك القيود أو الضوابط:

أولاً: مدى جواز منع عقد الاجتماع العام: حيث كانت المادة ٣/أ من القانون الأصلي قبل التعديل تضع قيد أو شرط الترخيص المسبق قبل عقد الاجتماعات العامة، فإنه كان يحق عندها للحاكم الإداري وحده دون غيره – والذي عَرَّفته المادة الثانية من القانون بأنه يعني المحافظ أو المتصرف أو مدير القضاء – أن يرفض منح هذه الموافقة المسبقة، الأمر الذي يعني منع عقد الاجتماع العام.

ولكن هذا الأمر تغير إلى الأفضل بموجب القانون المعدل لقانون الاجتماعات العامة رقم ٥ لسنة ٢٠١١، والذي ألغى الترخيص المسبق واستعاض عنه بمجرد الإشعار المسبق، وليس ذلك فحسب، بل تعداه إلى عدم منح الحاكم الإداري حق الاعتراض على عقد الاجتماع، وبالتالي لا يحق للحاكم الإداري إطلاقاً الاعتراض على عقد الاجتماع العام المخطر عنه بحجة إمكانية أو احتمال أن يؤدي عقده إلى اخلال بالأمن أو النظام العام، لأن النص القانوني لم يمنحه حق الاعتراض وإنما اكتفى باشعاره، أي وضعه بالصورة[١]، الأمر الذي نرى معه عدم أحقية الحاكم الإداري البتة في منع عقد الاجتماع العام المقدم بشأنه الإشعار أو الإخطار.

وهذا مسلك حميد ذلك أنه يوسع من مجال ممارسة المواطنين لحرية الاجتماع بصورة سلسة ميسرة، ولا يضع حرية الاجتماع تحت رحمة سلطات الضبط الإداري إن شاءت وافقت على ممارستها وإن شاءت منعت تلك الممارسة من خلال عدم إصدار الترخيص.

أما إذا تم عقد اجتماع عام دون قيام راغبي عقده بتقديم الإشعار أو الإخطار المطلوب، فإنه يعد حينذاك اجتماعاً غير مشروع، وفقاً لأحكام المادة ٥ من القانون، والتي أوضحت بأن كل اجتماع عام يتم عقده خلافاً لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه يعتبر عملاً غير مشروع، الأمر الذي يعني جواز قيام الحاكم الإداري في هذه الحالة بمنع عقده.

ومن الأهمية بمكان الإشارة في هذا الشأن إلى أن حرية المواطنين في ممارسة حرية الاجتماعات العامة في الأردن لا يجوز أن تصل وبأي حال من الأحوال إلى حد السماح لهم باساءة استخدام هذه الحرية لهدم النظام العام في المجتمع أو الإخلال به، أو المساس بسيادة

---

(١) بالمعنى ذاته، أنظر شطناوي، علي خطار، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، صفحة ٤٠٢.

الدولة أو الوحدة الوطنية أو التعرض للمنشآت العامة أو الخاصة، إنما يتوجب ممارسة هذه الحرية مع مراعاة كافة هذه الأمور، أي الموازنة بينهما.

ثانياً: الحضور: لم يتضمن قانون الاجتماعات العامة لسنة ٢٠٠٤ نصاً صريحاً يجيز بموجبه لسلطات الضبط الإداري حضور الاجتماعات العامة، إلا أنه مع ذلك تضمن نصاً يمكننا أن نستشف من خلاله هذا الجواز، هو نص المادة ٦ من القانون وفق تعديل عام ٢٠٠٨، والتي قضت بأنه يتوجب على على الحاكم الإداري أن يتخذ أثناء انعقاد الاجتماع جميع التدابير والاجراءات الأمنية الضرورية للمحافظة على الأمن والنظام العام وحماية الأموال العامة والخاصة، ومنحته حق تكليف الأجهزة المرتبطة به للقيام بهذه المهام، الأمر الذي يعني بصورة ضمنية منح سلطات الضبط الإداري حق حضور الاجتماع العام، وإلا فكيف سوف تقوم هذه السلطات باتخاذ جميع هذه التدابير والإجراءات دون الحضور.

ولا بد لنا من التأكيد هنا بأن حضورها يقتصر فقط على سماع ما يتم في الاجتماع من حوار ومناقشة وتبادل رأي، دون أن يكون لها حق التدخل فيها، أو توبيخ الحاضرين أو توجيه إنذار إلى الخطباء فيه مثلاً وما شابه ذلك من أمور خارجة عن نطاق الهدف المرجو المبتغى من حضورها للاجتماع العام، إذ أن الهدف من الحضور يقتصر فقط على التأكد من المحافظة على الأمن والنظام العام وحماية الأموال العامة والخاصة.

ويتوجب علينا الإشارة في هذا الصدد إلى ما ورد في نص المادة الرابعة من قانون الأمن العام رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٥، والتي قضت بأنه " واجبات القوة الرئيسية كما يلي:

١- المحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال....

٤- تنفيذ القوانين والأنظمة والأوامر الرسمية المشروعة، ومعاونة السلطات العامة بتأدية وظائفها وفق أحكام القانون....

٧- الإشراف على الاجتماعات العامة والمواكب العامة في الطرق والأماكن العامة..."

ثالثاً: الفض: تناولت هذا الموضوع الخطير المادة السابعة من القانون، وقد كان نص المادي الأصلي يقضي بما يلي:

" للحاكم الإداري الأمر بفض الاجتماع أو تفريق المسيرة بالطريقة التي يراها مناسبة إذا خرج الاجتماع أو خرجت المسيرة عن الغايات المحددة لأي منهما "

وظاهر بأن هذا النص قد خول الحاكم الإداري سلطة إصدار الأوامر بفض الاجتماع العام متى خرج الاجتماع عن الغايات المحددة له، وليس ذلك فقط بل منحه حق القيام بالفض بالطريقة التي يراها مناسبة.

ولكن هذا الأمر تغير بموجب القانون المعدل رقم ٤٠ لسنة ٢٠٠٨، والذي ألغى هذا النص، واستبدله بالنص التالي:

" للحاكم الإداري الأمر بفض الاجتماع أو تفريق المسيرة إذا رأى أن مجريات أي منهما قد تؤدي إلى تعريض الأرواح أو الممتلكات العامة أو الخاصة للخطر أو المس بالسلامة العامة".

ونورد على هذا النص الملاحظات الآتية:

١- أن المشرع قد منح سلطة إصدار أمر الفض إلى الحاكم الإداري دون غيره، وقد عَّرفت المادة الثانية من القانون الحاكم الإداري بأنه يعني " المحافظ أو المتصرف أو مدير القضاء "، الأمر الذي يعني عدم جواز الأمر بفض الاجتماع العام من قبل غير من ذكروا، وهذا مسلك حميد من قبل المشرع كونه يضيق من نطاق الأشخاص الجائز لهم إصدار أمر الفض ويحصرها بمن تم ذكرهم فقط.

٢- أن المشرع قد حاول في هذا النص المعدل التخفيف من غلواء النص السابق، رغبة منه في الحد قدر المستطاع من حدوث تجاوزات في استخدام هذه السلطة الخطيرة التي تهدد ممارسة حرية الاجتماع تهديداً جسيماً وذلك من خلال قصر استخدامها على حالات محددة على سبيل الحصر هي تعريض الأرواح أو الممتكات العامة أو الخاصة للخطر أو المس بالسلامة

العامة بدلاً من عبارة الخروج عن الغايات المحددة للاجتماع الواسعة الفضفاضة حمالة الأوجه غير الدقيقة السابقة.

٣- أن المشرع قد استخدم عبارة " إذا رأى أن مجريات أي منهما قد تؤدي "، وهي عبارة غير منضبطة المعنى، وقد يساء استخدامها لفض الاجتماع العام، ذلك أنه وعلى الرغم من محاولة المشرع فيها تقييد السلطة التقديرية لسلطات الضبط الإداري وتحديدها بأن مجريات ما يتم في الاجتماع قد تؤدي إلى تعريض الأرواح أو الممتلكات للخطر، إلا أنها مع ذلك أبقت سلطة تقديرية واسعة بيد هذه السلطات، إذ أن أن كلمتي " مجريات " و " قد تؤدي " واسعتي المعنى والمضمون، وقد يساء استخدامهما من قبلها، ولذلك كنا نفضل لو أن المشرع قد استخدم عبارات أكثر انضباطاً بهذا الصدد، وذلك من خلال اشتراط المباشرة بأفعال تؤدي إلى تعريض الأرواح والممتكات للخطر، وذلك بهدف الحد ما أمكن من السلطة التقديرية الممنوحة لسلطات الضبط الإداري من مجرد الرأي الشخصي إلى المباشرة بأفعال جدية حقيقية فعلية تؤدي إلى التعرض للأرواح والممتلكات.

٤- أن إضافة المشرع لعبارة " أو المس بالسلامة العامة " غير موفق، إذ أنها عبارة واسعة المعنى والمدلول، الأمر الذي يفسح المجال رحباً لاساءة استخدامها ذريعة لفض الاجتماع العام، ولذلك فإننا نرى بأنه من الأفضل استبدالها بعبارة قانونية معروفة لها معناها ومدلولها القانوني الفقهي والقضائي في القانون والقضاء الإداريين وهي عبارة النظام العام.

٥- يلاحظ بأن المشرع في النص الأصلي قبل التعديل قد منح الحاكم الإداري الأمر بفض الاجتماع " بالطريقة التي يراها مناسبة "، أي أنه منح الحاكم الإداري سلطة تقديرية واسعة جداً في تحديد كيفية الفض وفقاً لما يترائى له، وهذا أمر منتقد بشدة إذ كان يتوجب على المشرع تحديد كيفية الفض وعدم تركها للسلطة التقديرية المطلقة للحاكم الإداري، ولذلك انتقد البعض هذا النص بالقول بأنه نص " يشوبه عدم الدقة وتلاعب بالألفاظ من قبل المشرع يخفي وراءه تضييقاً وتشدداً على حرية الاجتماعات العامة "[١].

ولكن المشرع تجاهل تماماً في النص المعدل الإشارة إلى كيفية فض الاجتماع العام، حيث ألغى عبارة " بالطريقة التي يراها مناسبة " دون أن يوضح طريقة فض الاجتماع العام، واكتفى بعبارة " الأمر بفض الاجتماع "، وهذا مسلك منتقد بدوره، إذ كان يتوجب عليه أن ينص صراحة على كيفية الفض، لأن عدم النص على هذه الكيفية يعني تركه بصورة تامة كاملة للسلطة التقديرية للحاكم الإداري، وكأن المشرع لم يلغي عبارة بالطريقة التي يراها مناسبة التي كانت موجودة في النص السابق. ونرى بأنه كان يتوجب النص ترتيباً على إصدار الأمر للمجتمعين بالتفرق، ومن ثم وفي حال عدم امتثالهم للأمر يتم استخدام القوة المناسبة مع رافضي أمر التفرق فقط دون غيرهم، وأيضاً حظر استخدام الأسلحة النارية في الفض بتاتاً باستثناء حالة وحيدة وهي تعرض فرد الأمن الذي يقوم بالفض لخطر فعلي حقيقي يهدد حياته، فعندها فقط يحق لهم استخدامها وضد الشخص الذي يهدد حياة فرد الأمن دون غيره.

---

(١) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٢٦.

ويتوجب علينا الإشارة في هذا الصدد إلى ما ورد في نص المادة التاسعة من قانون الأمن العام رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٥، والتي قضت بأنه:

" لأفراد الأمن العام اللجوء إلى استعمال القوة بالقدر اللازم لأداء واجباتهم بشرط أن يكون استعمالها هو الوسيلة الوحيدة لذلك، ويقتصر استعمال السلاح على الأحوال وللأسباب التالية:

أولاً: القبض على....

ثانياً: عند حراسة السجناء....

ثالثاً: لفض التجمهر أو التظاهر الذي يحدث من سبعة أشخاص على الأقل، إذا عرض الأمن العام للخطر، ويصدر أمر استعمال السلاح في هذه الحالة من رئيس تجب طاعته.

ويراعى في جميع الأحوال السابقة أن يكون اطلاق النار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأغراض السالفة، ويبدأ رجل الأمن بالإنذار إلى أنه سيطلق النار، ثم يلجأ بعد ذلك إلى اطلاق النار، ويجري الإنذار نفخاً بالبوق أو الصفارة أو بأية وسيلة أخرى من هذا النوع أو باطلاق مسدس تنبعث منه اشارة ضوئية ".

ويضاف إلى ما تقدم حالة أخرى يجوز فيها للحاكم الإداري أن يأمر بفض الاجتماع العام، هي الحالة المنصوص عليها في المادة ٥ من القانون، أي إذا تم عقد الاجتماع العام دون القيام بتقديم الإشعار المطلوب، إذ يعد حينذاك اجتماعاً غير مشروع، وبالتالي يحق الحاكم الإداري في هذه الحالة أن يأمر بفضه.

ونشير أخيراً في ختام هذا الفرع إلى أن المادة ٩ من القانون وفق تعديل ٢٠٠٨ قد ألزمت مديرو الأجهزة الأمنية بالتقيد التام بأوامر وتعليمات الحاكم الإداري المتعلقة بتنفيذ أحكامه، بنصها على أنه " يلتزم مديرو الأجهزة الأمنية بالتقيد التام بأوامر وتعليمات الحاكم الإداري المتعلقة بتنفيذ أحكام هذا القانون ". بينما كانت المادة الأصلية تنص على أنه " يلتزم مديرو الشرطة والأجهزة الأمنية التابعة لهم بالتقيد التام بأوامر وتعليمات الحاكم الإداري المتعلقة بتنفيذ أحكام هذا القانون "، ويلاحظ من خلال هذا التعديل بأن المشرع قد قصد منه إلزام كافة مديري الأجهزة الأمنية – أي الشرطة وغيرها من الأجهزة الأمنية – بالتقيد التام بأوامر وتعليمات الحاكم الإداري المتعلقة بتنفيذ قانون الاجتماعات العامة رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته وليس فقط مديرو الشرطة والأجهزة الأمنية التابعة للشرطة كما يفهم من خلال النص الأصلي القديم.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في المملكة الأردنية الهاشمية

نشير بداية إلى أنه قد صدر بتاريخ ٢٠١٤/٠٧/٢٢ قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، والذي قضى في المادة ٣ منه بإنشاء محكمتين للقضاء الإداري في المملكة هما المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، وبالتالي جعل لأول مرة القضاء الإداري في الأردن على درجتين لا على درجة واحدة فقط كما كان سابقاً ممثلاً بمحكمة العدل العليا.

وقد حدد في المادة رقم ٥ منه اختصاصات المحكمة الإدارية، حيث جاء فيها:

" أ– تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها، بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك:

١– الطعون في نتائج انتخابات مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على اعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى.

٢– الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترفيع أو بالنقل أو بالانتداب أو بالاعارة أو بالتكليف أو بالتثبيت في الخدمة أو بالتصنيف.

٣- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو ايقافهم عن العمل.

٤- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.

٥- الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة.

٦- الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها. [نشير في هذا الصدد إلى أن تعديل الدستور الأردني لعام ٢٠١١ قد قضى في المادة ٥٨ منه بانشاء محكمة دستورية لأول مرة في المملكة، وحدد اختصاصاتها في المادة ٥٩ منه بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور(١)].

٧- الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه.

٨- الطعون في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.

٩- الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون آخر.

ب- تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الالغاء...

د- لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة."

كما حددت المادة ٧ منه الأسباب الحصرية الجائز أن تستند الطعون إليها بنصها على أنه:

" أ- تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

١- عدم الاختصاص.

٢- مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

٣- اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

٤- إساءة استعمال السلطة.

٥- عيب السبب."

بينما حددت المادة ٢٥ منه اختصاصات المحكمة الإدارية العليا بنصها على أنه "

" تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية وتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية".

---

(١) وتبعاً لنصوص الدستور صدر قانون المحكمة الدستورية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٢ بتاريخ ٢٠١٢/٠٦/٠٦.

وعموماً، فقد مارس القضاء الإداري الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا[١]– قبل صدور القانون الحديث المذكور – رقابته على تصرفات وأعمال وقرارات سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية تجاه الحقوق والحريات العامة وفي مقدمتها حرية الاجتماع، حيث تبين لنا من خلال البحث والتقصي في الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بأنها قد كانت مقلة للغاية فيما يتعلق بحرية الاجتماع. وفي الحقيقة فإننا لم نجد سوى حكم واحد وحيد تناولت فيه المحكمة الدعوى المتعلقة بحرية الاجتماعات العامة من الناحية الموضوعية، وقضت فيها من الناحية الموضوعية لا الشكلية فقط، وهو الحكم الصادر عنها في القضية رقم ١٩٩٣/٢٧١ تاريخ ١٩٩٣/١٠/٢٨، والتي تتلخص وقائعها بقيام حزب جبهة العمل الاسلامي بتقديم طلب إلى وزير الداخلية بهدف إقامة مهرجانات خطابية وتنظيم عقد اجتماعات عامة انتخابية، فأصدر الوزير بتاريخ ١٩٩٣/١٠/١٤ قراره بعدم إجابة الطلب، فلجأ الحزب إلى محكمة العدل العليا طاعناً بالقرار تأسيساً على أنه مخالف للقانون ومشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة، فقضت المحكمة بإلغاء القرار لمخالفته للقانون. ونظراً لأهمية هذا الحكم نورد فيما يلي حيثياته كاملة:

" بعد الاطلاع على الأوراق والتدقيق والمداولة.

وبدءً بالدفع المثار من النيابة العامة الإدارية بعدم اختصاص هذه المحكمة للنظر في هذا الطعن، نجد أن القرار المطعون فيه صادر عن وزير الداخلية وهو السلطة الإدارية المشرفة على إجراء الانتخابات العامة في المملكة والمهيمنة على إجراءاتها، واستناداً للصلاحيات المخولة لمعاليه بالتشريعات النافذة فقد أصدر القرار المطعون فيه جواباً على طلب قدمه إليه الحزب المستدعي يتضمن أنه سيقيم عدداً من المهرجانات في مختلف فروع الحزب في

---

(١) حددت المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ اختصاصات المحكمة بالقول " أ- تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي:

١- الطعون بنتائج انتخابات مجالس الهيئات التالية: البلديات، غرف الصناعة والتجارة والنقابات، والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة النافذة المفعول.

٢- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية، أو بالترفيع أو بالنقل أو الانتداب أو الاعارة.

٣- طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة باحالتهم على التقاعد أو الاستيداع أو بفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو ايقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني.

٤- طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية.

٥- المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم.

٦- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون.

٧- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور.

٨- الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر.

٩- الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

١٠- الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بالقانون الصادرة بمقتضاه.

١١- الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.

ب- تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية.

ج- لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة."

في حين حددت المادة ١٠ الأسباب الجائز الاستناد إليها في الطعون وهي عدم الاختصاص، ومخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، واقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل، واساءة استعمال السلطة.

الساحات والأماكن العامة التي لم يتناولها الحظر في القانون، والتمس من الوزير أن يوعز للمحافظين والحكام الإداريين (بتسهيل أداء الحزب لمهمته الوطنية باقامة المهرجانات المتعلقة بالدعاية الانتخابية)، فأصدر الوزير القرار المطعون فيه، وهذا يعني أنه لا يوافق على إقامة المهرجانات كما لا يوافق على الايعاز للحكام الإداريين بالسماح بذلك، وبما أن المنع الصادر عن الوزير يشكل قراراً إدارياً تنفيذياً نهائياً يحظر فيه إقامة المهرجانات والاجتماعات للدعاية الانتخابية مما يؤثر على مركز الحزب المستدعي القانوني كحزب سياسي له قانوناً إقامة المهرجانات وعقد الاجتماعات وإلقاء الخطب بما يتعلق بعمليات الدعاية الانتخابية. فإن القرار والحالة هذه قرار إداري من شأنه أن يمس بمصلحة المستدعي الذي يتمتع بالشخصية الاعتبارية وفقاً لنص المادة ١٥ من قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٢ مما ينعقد الاختصاص للطعن فيه أمام محكمتنا وفقاً للفقرة (٩) من المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا وعليه تكون محكمتنا مختصة للنظر فيه، الأمر الذي يغدو معه الدفع حقيقاً بالرد فنقرر رده.

وفي الموضوع: وعن السبب الأول من أسباب الطعن نجد أن المادة ١/١٥ من الدستور تنص على: ١- تكفل الدولة حرية الرأي ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون.

وتنص المادة ١/١٦ من الدستور على أن (للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون).

وتنص المادة ٦٠ من قانون الانتخاب رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ على أن:

أ- تكون الدعاية الانتخابية حرة وفق أحكام هذا القانون.

ب- يمنع تنظيم وعقد الاجتماعات الانتخابية والقاء الخطب الانتخابية في دور العبادة والمعاهد العلمية والأبنية التي تشغلها الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة أو الخاضعة لإشراف الحكومة.

يستفاد من النصوص المذكورة أن الدعاية الانتخابية للأفراد والأحزاب السياسية حرة بجميع الوسائل والطرق باستثناء ما ورد عليه الحظر.

وبما أن الحزب المستدعي بتقديمه الطلب إلى الوزير، قد سلك الطريق التي تتفق والتشريعات النافذة، إذ أن طلبه لا يخل بالغاية المقصودة من قانون الاجتماعات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٣ التي تلزم طالب الاجتماع اشعار السلطة الإدارية المختصة (الحاكم الإداري). والوزير هنا هو السلطة الرئاسية للمحافظين والحكام الإداريين، والطلب بالتعميم على الحكام الإداريين في المملكة بالسماح بعقد المهرجانات والاجتماعات والقاء الخطابات الانتخابية، نرى أنه طلب يتفق والتشريعات النافذة ومقدم إلى السلطة الإدارية التي تهيمن على إجراء الانتخابات بما فيها عقد المهرجانات والاجتماعات الانتخابية في المملكة.

إذ ليس في قانون الانتخاب وقانون الاجتماعات العامة ما يخول وزير الداخلية صلاحية الحظر العام لإقامة المهرجانات والاجتماعات والقاء الخطابات للدعاية الانتخابية.

ولما كان ذلك وكان القرار المطعون فيه يتضمن حظراً عاماً على إقامة المهرجانات والاجتماعات الانتخابية وقيداً على الحريات خلافاً لأحكام الدستور والقانون فيكون سبب الطعن وارداً والقرار المطعون فيه مخالفاً للقانون.

فنقرر ودون حاجة لبحث السبب الثاني إلغاءه ".

وقد وجدنا عدة أحكام أخرى تتعلق بحرية الاجتماع صادرة عن محكمة العدل العليا، ولكنها – خلافاً للحكم المتقدم – لم تتطرق إلى جوهر الموضوع، إنما اكتفت بالشكل، وهي الحكم الصادر عنها في القضية رقم ٢٠٠١/٢٩٨ تاريخ ٢٠٠١/٠٨/٢٢ والمتعلق بعدم موافقة محافظ العاصمة على إقامة مهرجان خطابي لحزب جبهة العمل الاسلامي في ساحة أحد المساجد بمناسبة ذكرى حريق المسجد الأقصى، والتي قضت المحكمة فيها برد الدعوى، تأسيساً على أن كتاب الحزب ليس سوى إشعار بنيته إقامة المهرجان وبأن رد المحافظ هو مجرد إبداء رأي فيما نصت عليه المادة ٢١ من قانون الأحزاب السياسية لسنة ١٩٩٢، وبالتالي لا يعتبر

قراراً إدارياً قابلاً للطعن أمام المحكمة التي تختص بالنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية النهائية الصادرة من الجهات الإدارية المختصة. ولكن هذا الحكم تضمن الإشارة إلى أمر جوهري مهم جداً مفاده عدم وجود نص في قانون الاجتماعات العامة أو الأحزاب السياسية يخول المحافظ بإصدار أي قرار بالموافقة أو الرفض على الإشعار، حيث جاء فيه:

" بالإضافة إلى ذلك فإنه لا يوجد في قانون الاجتماعات العامة رقم ١٩٥٣/٦٠ وكذلك في قانون الأحزاب السياسية رقم ١٩٩٢/٣٢ ما يخول محافظ العاصمة بإصدار أي قرار بالموافقة أو الرفض فيما يتعلق بالحالة موضوع الطعن ".

وكذلك حكمها الصادر في القضية رقم ٢٠٠١/٣٩٩ تاريخ ٢٠٠٢/٠٤/١١، والمرفوعة من قبل ١٠ أحزاب سياسية أردنية ضد كل من مجلس الوزراء ووزير الداخلية للطعن بقانون الاجتماعات العامة المؤقت رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠١ والتعليمات الصادرة عن وزير الداخلية بشأن تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات، والتي قضت المحكمة فيها برد الدعوى تأسيساً على أنه يشترط لقبول الطعن توافر مصلحة شخصية مباشرة للطاعن في الطعن بأن أخل بأحد الحقوق التي كفلها الدستور على نحو ألحق به ضرراً مباشراً، وهو الأمر الذي استقر عليه القضاء الدستوري في كل من مصر وأمريكا، وبالتالي فإن المصلحة الشخصية المباشرة هي شرط لقبول الدعوى الماثلة وأن الطعن بدستورية القوانين المؤقتة ليس من قبيل دعوى الحسبة، " وبما أنه لم يرد أي دليل يشير إلى توفر المصلحة الشخصية المباشرة للمستدعين في هذه الدعوى وهي الشروط المنصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا فتكون هذه الدعوى مستوجبة الرد ". ونشير في هذا الصدد إلى أن المحكمة قد أكدت في الحكم بأن " إصدار القوانين المؤقتة من قبل مجلس الوزراء بمقتضى المادة ٩٤ من الدستور ليس عملاً من أعمال السيادة ".

وأخيراً حكم محكمة العدل العليا الصادر في القضية رقم ٢٠٠٨/٤٢٢ تاريخ ٢٠٠٩/٠١/٢٢، والمرفوعة من قبل عدد من الأشخاص بصفتهم الشخصية وبصفتهم أمناء عامين لعدد من الأحزاب السياسية الأردنية ضد كل من وزير الداخلية ومحافظ العاصمة، طعناً بما أسموه القرار الضمني الصادر عن المستدعى ضدهما المتضمن عدم إصدار قرار للمستدعين بعقد اجتماع عام لهم بصفتهم الشخصية والحزبية، والتي قضت به المحكمة برد الدعوى شكلاً عن وزير الداخلية لعدم الخصومة لأنه لم يصدر عنه أي قرار إداري يقبل الطعن بالالغاء، وبرد الدعوى بالنسبة للمستدعين عدا واحد لأنهم لم يوقعوا على طلب عقد الاجتماع وبالتالي لا يكون لهم أي صفة بإقامة الدعوى، وبالنسبة للمستدعي الأخير رد الدعوى لانتفاء الصفة لأنه قد تقدم بالطلب بعد أن أصبح الحزب الذي ينتمي إليه منحلاً حكماً وفقاً للمادة ٢٧ من قانون الأحزاب السياسية لعدم تصويب أوضاعه خلال مدة السنة الواردة فيها، وبالتالي لم تعد له أي صفة لتقديم الطلب بما يستتبع أنه لم تعد له صفة أيضاً للطعن بالقرار المشكو منه.

كما تبين لنا من استعراض العديد من الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا المتعلقة بالضبط الإداري في الظروف العادية تجاه الحقوق والحريات العامة، بأن المحكمة قد فرضت رقابتها بهذا الصدد، ونشير فيما يلي إلى بعض منها باعتبار أن القواعد والمبادئ العامة الواردة فيها تنطبق على مجمل الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع محل دراستنا.

حيث فرضت المحكمة رقابتها على مدى اختصاص هيئات الضبط الإداري بإصدار القرارات الضبطية من عدمه، من قبيل ما قضت به في الحكم الصادر عنها في القضية رقم ١٩٨٤/١٧٠، والذي جاء فيه " إن النزاع بين المستأجر والمستدعين على إغلاق الباب أو فتحه يشكل نزاعاً حقوقياً تختص به المحاكم العادية، ولا يدخل في اختصاص الحاكم الإداري، وعليه فإن قرار المحافظ بربط المستدعين بكفالة عدلية تتضمن فتح الباب حقيقاً بالإلغاء لعدم الاختصاص "[١]. وكذلك على الشكل والإجراءات المتعلقة بصدور القرارات الإدارية، من قبيل

---

(١) منشورات القسطاس.

حكمها الصادر في القضية رقم ٢٠٠٠/٣١٥ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/٣١، والذي ورد فيه " وحيث أن المستفاد من صراحة نص المادة ٣ من قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤ وتعديلاته، أنه إذا تولدت لدى الحاكم الإداري القناعة بأن وجود أي شخص طليق بلا كفالة يشكل خطراً على الناس، فإن على الحاكم الإداري، قبل ملاحقة ذلك الشخص واتخاذ التدبير الاحترازي بحقه، أن يصدر له مذكرة حضور.. والتي تشترط أن يدون فيها خلاصة عن الاخبار الوارد بحقه. وحيث أن المشرع اشترط في البندين ٤،١ من المادة الخامسة من ذات القانون بأن على الحاكم الإداري لدى حضور الشخص المطلوب أن يشرع بالتحقيق في صحة الإخبار الذي اتخذت الإجراءات بالاستناد إليه، ويسمع أي بينات أخرى يرى ضرورة لسماعها، وأن يتبع في الإجراءات التي تجري بمقتضى هذا القانون فيما يتعلق بأخذ الشهادة بعد اليمين واستجواب الشهود...الأصول المتبعة في قانون أصول المحاكمات الجزائية... وبما أنه يستفاد كذلك من نص وروح المادة ١٢ من قانون منع الجرائم أنه لا يجوز فرض التدابير الاحترازية بحق الشخص المطلوب (ومن بين هذه التدابير وضعه تحت رقابة الشرطة) قبل أن يجري التحقيق معه... وبما أنه من الرجوع إلى مذكرة الحضور الموجهة للمستدعي، نجد أنها تخلوا من أي اشارة أو تلميح إلى الأفعال المنسوبة إليه والتي تستوجب التحقيق معه وفرض التدبير الاحترازي بحقه، كما أن البينات الواردة من الطرفين تخلو تماماً من أي تحقيقات أجراها الحاكم الإداري أو أي من أجهزته مع المستدعي... وحيث أن هناك قاعدة مستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى تقضي بأن من حق الشخص المتهم بالخروج على أحكام القانون أن يتمتع بالحد الأدنى من ضمانات الدفاع، وذلك بمواجهته بما هو مأخوذ عليه من تهم وما ورد بحقه من الأدلة وتمكينه من الدفاع عن نفسه ومناقشة هذه الأدلة. ولما كان القرار المطعون فيه قد صدر دون اتباع أي إجراء من الإجراءات الشكلية المشار إليها والتي أوجب قانون منع الجرائم مراعاتها (وهي من الإجراءات الجوهرية التي لا يجوز اهمالها أو التغاضي عنها) فإن هذا القرار الذي صدر دون مراعاتها يكون باطلاً ومستوجب الإلغاء ". وأيضاً على محل القرار الإداري الضبطي وبيان مدى مشروعيته من عدمها، من قبيل حكمها الصادر في القضية رقم ٢٠٠٥/٤٦٨ تاريخ ٢٠٠٥/١١/٣٠ " لا يوجد في قانون منع الجرائم الذي استند إليه المستدعى ضده [المحافظ] ما يوجب توقيف المستدعي [الذي قضى مدة محكوميته عن جريمة القتل التي اقترفها مع آخرين] لحين تقديم صك صلح عشائري، الأمر الذي يجعل الاستمرار في توقيفه وعدم إطلاق سراحه [بعد انتهاء محكوميته] قرار مخالف للقانون مما يستوجب إلغاءه ".

كما فرضت المحكمة رقابتها على شرط العمومية، وأكدت على ضرورة توافر هذا الشرط في الإجراء الضبطي، أي أن لا يوجه التنظيم لفرد معين بالذات أو لمصلحة محددة، من قبيل ما قضت به في الحكم الصادر عنها في القضية رقم ١٩٨٥/١٠٧، والذي جاء فيه " إن الإخلال بالسلامة العامة والأمن العام الذي يتعين على سلطة الضبط الإداري منعه مقصور على الأفعال المادية التي تؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة، أما الأفعال التي من شأنها الإضرار بأفراد معينين بذاتهم لا يعتبر إخلالاً بسلامة المملكة... وعليه فإن توقيف المستدعي من قبل المتصرف لارتكابه فعل الزنى مخالف للقانون لأن ارتكابه فعل الزنى هو جرم عادي معاقب عليه بمقتضى قانون العقوبات الذي يعود تطبيقه إلى المحاكم القضائية "[١]. وكذلك على ركن السبب في القرار الإداري الضبطي، إذ قامت المحكمة بمراقبة الأسباب التي بني عليها القرار الإداري الضبطي، ومتى ما وجدت بأنه قد بني على أسباب غير صحيحة قررت إلغاءه، وذلك في أحكام عديدة صدرت عنها بهذا الصدد، من قبيل حكمها الصادر في الدعوى رقم ١٩٩٦/٣٤٩ تاريخ ١٩٩٧/٠٢/١٥، والتي أكدت فيه على دورها الرقابي على السبب بالقول " ولما كان من المبادئ المستقرة في الفقه الإداري أن من المفروض في كل قرار إداري حتى ولو صدر خلواً من ذكر

---

(١) منشورات القسطاس.

أسبابه أن يكون في الواقع مستنداً إلى دواع قامت لدى الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره، كان للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى مبلغها من الصحة، أما إذا كان القانون قد ألزم الإدارة بأن يكون قرارها معللاً ومسبباً فإن هذه الأسباب تكون محل هذه الرقابة لمعرفة مدى صحتها من الناحية الواقعية ومن جهة مطابقتها للقانون نصاً وروحاً ".

وأيضاً فرضت المحكمة رقابتها على الغرض أو الهدف، حيث أكدت المحكمة على ضرورة مراعاة سلطات الضبط الإداري وتقييدها بأغراض الضبط الإداري وعدم الانحراف في استعمال السلطة، وعيب الانحراف في استعمال السلطة يعد من أخطر العيوب التي تصيب قرارات الضبط الإداري نظراً لما يمثله من تعد سافر وانتهاك خطير للحقوق والحريات العامة المكفولة بالدستور، لا سيما وأن هذه الخطورة تتعاظم في مجال حرية الاجتماع، إذ أن قرار إداري فردي واحد بالمنع أو الفض يؤدي إلى حرمان ومصادرة حق عدد كبير من الأفراد في ممارسة حقهم في الاجتماع العام السلمي[1]. ولذلك عمدت محكمة العدل العليا إلى مراقبة هذا الأمر الخطير، وذلك في عدة أحكام صدرت عنها بهذا الصدد، من قبيل ما قضت به في القضية رقم ١٩٨٥/٦٠، والتي عرفت فيه هذا العيب بالقول " وحيث أن اساءة استعمال السلطة تعني أن تقوم الإدارة باستعمال صلاحياتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون، فإنه يتعين البحث عن الدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها ". وحكمها الصادر في القضية رقم ١٩٧٨/٦٤ تاريخ ١٩٧٨/١٢/٢٨، والتي قضت فيه بأن حسن النية وسوئها يستويان في عيب اساءة استعمال السلطة، حيث جاء فيه " إن القرار موضوع الشكوى ينطبق عليه كذلك عيب الإنحراف واساءة استعمال السلطة، ذلك أن هدف رئيس البلدية من قراره كان زيادة مدخول البلدية من الرسوم والعائدات المالية وصدر منه عن حسن نية كما تدل على ذلك ظروف الدعوى، ولكن حتى في هذه الحالة فإن حسن النية وسوئها يستويان في عيب اساءة استعمال السلطة ولو كان الهدف منه مصلحة عامة لأنه خرج عن روح التشريع والغاية التي استهدفها المشرع الذي يرمي في جميع تشريعاته إلى تحقيق المصلحة العامة ". وحكمها الصادر في القضية رقم ١٩٨٨/١٢٦ تاريخ ١٩٨٩/٠٢/٢٦، والذي جاء فيه " إن الغاية التي يجب أن تستهدفها لجنة التنظيم المحلية من إصدار القرارات التنظيمية والإخطارات – كما هو الشأن في جميع القرارات الإدارية – هي خدمة الصالح العام. وإن التسلط على بناء بعينه بالهدم مع الإبقاء على مجموعة من الأبنية المتجاورة المتماثلة في الوضع التنظيمي المخالف دون التعرض لها بالملاحقة لا يخدم مصلحة عامة ولا يحقق الغاية من التنظيم، كما أن استهداف مصلحة خاصة وخدمة شخصية من اتخاذ هذه القرارات هو أمر لا يمت إلى الصالح العام بصلة، بل إنه يستهدف تحقيق غاية غير مشروعة وانحراف سافر بالسلطة عن غايات الصالح العام. فإن ما ينبني على ذلك أن صدور القرار المشكو منه والحالة هذه يكون مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة ويستحق الإلغاء لهذا السبب فنقرر إلغاءه ".

المطلب السادس: حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في فلسطين والرقابة القضائية عليها

نشير بداية بإيجاز إلى أن سلطات الضبط الإداري في فلسطين هي:

١- **الرئيس:** والذي يحق له بموجب المادة ٤٣ من القانون الأساسي أن يصدر – في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي – قرارات لها قوة القانون، على أن يتم عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها، ومن ثم يمكن له إصدار قرارات بقوانين تتعلق بالضبط الإداري. وكذلك الأمر في حال اعلان حالة الطوارئ وفقاً لأحكام المادة ١١٠ من القانون الأساسي حيث يقوم باتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة

(١) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ١٧٤.

بتحقيق الهدف المبتغى منها. وأيضاً الرئيس هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية بموجب المادة ٤٩ من القانون الأساسي وبالتالي يعتبر الرئيس أحد هيئات الضبط الإداري حتى في الظروف العادية بدلالة المادة ٨٤ منه والتي اعتبرت قوات الأمن والشرطة هي القوات المسلحة في فلسطين وأن من وظائفها حفظ النظام العام والآداب العامة. كما يقوم الرئيس باصدار مراسيم أو لوائح إدارية ومن ضمنها مراسيم أو لوائح تتعلق بالضبط الإداري، من قبيل المرسوم الرئاسي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣ بشأن اختصاصات المحافظين.

٢- **رئيس الوزراء:** والذي يحق له وفقاً للمادة ٦٨ من القانون الأساسي الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة، وإصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقاً للقانون، وتوقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء.

٣- **مجلس الوزراء:** يتولى مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة ٦٣ من القانون الأساسي كافة الصلاحيات التنفيذية والإدارية ما خلا تلك العائدة للرئيس، كما يحق له وفق المادة ٦٩ منه وضع السياسات العامة وتنفيذها وإعداد الجهاز الإداري ومتابعته، ومتابعة تنفيذ القوانين واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك، وأيضاً مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي، فضلاً عن إختصاص إصدار اللوائح بموجب المادة ٧٠ منه ومن ضمنها لوائح الضبط الإداري.

٤- **الوزراء:** حيث يختص الوزراء بموجب المادة ٧١ من القانون الأساسي، كل في نطاق وزارته، بمسؤولية إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته، بما في ذلك اتخاذ كافة القرارات والتدابير والإجراءات الكفيلة بحفظ وصيانة النظام العام الخاصة بوزارته.

٥- **المحافظ:** والذي يتولى وفقاً لأحكام المادة ٥ من المرسوم الرئاسي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣ بشأن اختصاصات المحافظين مسؤولية الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام والآداب العامة والصحة العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين، وحماية الأملاك العامة والخاصة وتحقيق الأمن في محافظته بمعاونة قادة الشرطة وغيرها.

٦- **جهاز الشرطة:** والذي يقوم بتنفيذ أوامر الضبط الإداري وفقاً للحدود والضوابط والتفاصيل الواردة في قانون الشرطة الفلسطيني رقم ٦ لسنة ١٩٦٣، والذي قضى باختصاص الشرطة بالمحافظة على الأمن والنظام العام.

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في فلسطين

نشير بداية إلى أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد أوضح في المادة ١/٨٤ من القانون الأساسي مهام ووظائف قوات الشرطة في فلسطين، وذلك على سبيل الحصر، ومن أهمها حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة، ولكنه وضع لها شرطاً جوهرياً غاية في الأهمية بهذا الصدد يحكم عملها ويقيده، ويتمثل في وجوب قيامها بتنفيذ ذلك في الحدود التي رسمها القانون وفي ظل احترام كامل تام منها للحقوق والحريات العامة، وبعبارة أخرى فإن قيامها بحفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة يجب أن يتم في ظل احترامها الكامل التام لحقوق الإنسان وحرياته العامة، وبخلاف ذلك يعد عملها عملاً غير مشروع لمخالفته للنص الدستوري المشار إليه، حيث جاء في النص المذكور ما يلي:

" قوات الأمن والشرطة قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد وتنحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل للحقوق والحريات "

كما نشير إلى أنه قد تبين لنا مما ذكرناه بشأن حرية الاجتماع في فلسطين في الفصل السابق في ظل القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨ بشأن الاجتماعات العامة، بأنها ليست حرية مطلقة تتم ممارستها بصورة مطلقة دون قيود أو ضوابط، إنما هي حرية مقيدة بعدد من القيود

والضوابط العامة وذلك للمحافظة على النظام العام في البلد بعناصره المختلفة، ولذلك تم فرض عدد من القيود والضوابط على ممارستها من قبل الأفراد الراغبين بعقد اجتماعات عامة، وهذه القيود أو الضوابط تمثل سلطات في يد جهات الضبط الإداري المختصة تجاهها، وعليه فسوف نعرض فيما يلي لتلك القيود أو الضوابط:

أولاً: مدى جواز منع عقد الاجتماع العام: نرى بأن قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني كان حاسماً في هذا الشأن بعدم منحه للإدارة سلطة منع عقد الاجتماع العام، ونستند في هذا الرأي إلى نص المواد ٢ و ٣ و ٤ من القانون، حيث أوضحت المادة الثانية المبدأ العام القاضي بحق المواطنين في عقد الاجتماعات العامة بحرية وعدم جواز المساس بهذا الحق أو وضع أية قيود على ممارسته إلا وفقاً للضوابط الواردة في متن القانون ذاته، في حين بينت المادتان الثالثة والرابعة هذه القيود بأنها تتضمن فقط قيد الإشعار أو الإخطار ليس إلا، إذ أوجبت على منظمي الاجتماع توجيه اشعار كتابي للمحافظ أو مدير الشرطة قبل ٤٨ من موعد عقد الاجتماع متضمناً بيانات معينة، وذلك دون أن تمنح المحافظ أو مدير الشرطة أي حق بالاعتراض على عقد الاجتماع، وبالتالي لا يحق لهما إطلاقاً الاعتراض على عقد الاجتماع العام المخطر عنه بحجة إمكانية أو احتمال أن يؤدي عقده إلى اخلال بالأمن أو النظام العام، لأن نصي القانون لم تمنحهما حق الاعتراض وإنما اكتفت باشعارهما، أي وضعهما بالصورة، وكل ما منحتهما ايه هو الحق في وضع ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع بغية تحقيق هدف محدد وحيد هو تنظيم حركة المرور وشريطة أن لا يمس ذلك بالحق في الاجتماع، ومن ثم فإننا نرى عدم أحقية المحافظ أو مدير الشرطة البتة في منع عقد الاجتماع العام المقدم بشأنه الإشعار أو الإخطار(١).

أما اللائحة التنفيذية، فقد استبدلت – وخلافاً لأحكام ونصوص القانون الواضحة الصريحة – قيد الإشعار بقيد الترخيص، وذلك في المادتين رقمي ١١ و ٦ منها، الأمر الذي يعطي للمحافظ أو مدير الشرطة حق منع الاجتماع العام المخطر عنه، وذلك عن طريق عدم منح الترخيص أو حتى مجرد تجاهل الإشعار أو الإخطار، ذلك أن المادة ١١ قد قضت بأنه يتوجب أن يكون رد الشرطة على الإشعار على شكل ترخيص مكتوب وفق صيغة يقررها مدير عام الشرطة يسلم باليد لمقدم الطلب، ونرى عدم قانونية شرط الترخيص المسبق الوارد في اللائحة التنفيذية وبطلانه لمخالفته الصريحة لنصوص المواد ٢ و ٣ و ٤ من قانون الاجتماعات العامة التي صدرت اللائحة لتنفيذه وبالتالي لا يجوز لها البتة مخالفة أحكامه، فضلاً عن أنه يتمتع بالأعلوية عليها ويسمو عليها وفقاً لقاعدة التدرج الهرمي للتشريع، وذلك على التفصيل المذكور سابقاً لدى تناولنا للتنظيم القانوني لحرية الاجتماع في فلسطين.

وبناءً على ما تقدم فإننا نرى عدم أحقية المحافظ أو مدير الشرطة في منع عقد الاجتماع العام المخطر عنه، تمسكاً مناً بنصوص قانون الاجتماعات العامة، الذي سلك فيه المشرع مسلكاً حميداً في الاكتفاء بالإشعار دون الترخيص، الأمر الذي يوسع من مجال ممارسة المواطنين الفلسطينيين لحرية الاجتماع بصورة سلسة ميسرة، ولا يضع حرية الاجتماع تحت رحمة

---

(١) قارن القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإجتماعات العامة والمواكب والتجمعات البحريني وتعديلاته، إذ يتبين لنا من مطالعته بأن المادة الرابعة منه قد وضعت مبدأ عاماً مفاده أنه لا يجوز لرئيس الأمن العام منع عقد اجتماع عام تم الإخطار عنه وفقاً لأحكام القانون، إلا أنها وضعت كذلك استثناءاً على هذا المبدأ العام، إذ أجازت له أن يقوم بمنع عقد الاجتماع العام إذا كان من شأن الاجتماع الإخلال بالأمن أو النظام العام أو حسن الآداب بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملابسة له أو لأي سبب خطير غير ذلك، ويتوجب عليه في هذه الحالة أن يقوم بابلاغ قرار المنع إلى منظمي الاجتماع أو إلى أحدهم لشخصه بالذات أو في محل اقامته الموضح في الإخطار وذلك قبل الموعد المحدد لعقد الاجتماع بيومين على الأقل، كما يتوجب عليه تعليق قرار المنع على باب مركز الشرطة المختص. وقد منحت المادة المذكورة في هذه الحالة لمنظمي الاجتماع حق الطعن في قرار المنع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ابلاغهم بقرار المنع، وذلك أمام المحكمة المختصة، والتي يتوجب عليها أن تفصل في هذا الطعن بصفة مستعجلة.

سلطات الضبط الإداري إن شاءت وافقت على ممارستها وإن شاءت منعت تلك الممارسة من خلال عدم إصدار الترخيص.

أما إذا تم عقد اجتماع عام دون قيام المنظمين بتقديم الإشعار أو الإخطار المطلوب، فإنه يعد حينذاك اجتماعاً مخالفاً للقانون يعرض كلاً من المنظمين والمجتمعين للعقوبات المفروضة بموجب المادة السادسة من القانون، والتي عاقبت كل من يخالف أحكام القانون بالحبس مدة لا تزيد عن شهرين أو بغرامة لا تتجاوز خمسين ديناراً أردنياً أو ما يعادلها بالعملة المتداولة، الأمر الذي نرى معه جواز قيام المحافظ أو مدير الشرطة في هذه الحالة بمنع عقده لأنه اجتماع مخالف للقانون كونه لم يتم الإخطار عنه.

ثانياً: الحضور: لم يتضمن قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني نصاً صريحاً يجيز بموجبه لسلطات الضبط الإداري حضور الاجتماعات العامة[(١)]، إلا أنه مع ذلك تضمن نصاً يمكننا أن نستشف من خلاله هذا الجواز، هو نص المادة ٥ من القانون، والتي قضت بأنه يتوجب على الجهات ذات الاختصاص وبناءً على طلب الجهة المنظمة للاجتماع أن تتخذ ما يلزم من اجراءات الحماية شريطة أن لا يترتب على تلك الإجراءات أي مس بحرية المجتمعين وسير عملية الاجتماع، الأمر الذي يعني بصورة ضمنية منح سلطات الضبط الإداري حق حضور الاجتماع العام، وإلا فكيف سوف تقوم هذه السلطات باتخاذ اجراءات الحماية دون الحضور.

أما اللائحة التنفيذية فقد تضمنت نصاً مختلفاً عن نص القانون، إذ منحت في المادة ٥ منها لمدير الشرطة تقدير الموقف الأمني ووضع الضوابط الأمنية وتوفير الحماية للاجتماع أو المسيرة بما يضمن حماية الجمهور والسلامة العامة، وبالتالي أغفل النص على الشرط الوارد في القانون لمباشرة الجهات المختصة حماية الاجتماع وهو طلب الجهة المنظمة للاجتماع، إذ جاء نص اللائحة خالياً من مثل هذا الشرط، كما أن نص القانون قد سمح للجهات المختصة باتخاذ ما يلزم من إجراءات لحماية الاجتماع، في حين أن نص اللائحة قد منح مدير الشرطة اختصاص تقدير الموقف الأمني ووضع الضوابط الأمنية وتوفير الحماية للاجتماع أو المسيرة بما يضمن حماية الجمهور والسلامة العامة، وهذه السلطة التقديرية غير موجودة في نص القانون، ومن ثم تتقدم نصوص القانون على نصوص اللائحة.

وعلى الرغم مما تقدم إلا أننا نرى جواز قيام سلطات الضبط الإداري بحضور الاجتماع العام المخطر عنه، ذلك أن من أهم اختصاصات سلطات الضبط الإداري الدستورية بموجب المادة ١/٨٤ من القانون الأساسي الفلسطيني هو حماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة بل إن هذه الحماية هي أساس وجودها وجوهر عملها، ومن ثم يتوجب على هذه السلطات أن تتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بحماية الناس وممتلكاتهم والمحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة تجاه الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع وذلك ضمن إطار ونطاق الحدود والضوابط القانونية التي تحكم عملها بهذا الخصوص، ومن أهمها وفقاً للنص الدستوري ذاته القيام بعملها في الحدود التي رسمها القانون وفي احترام كامل للحقوق

---

(١) يلاحظ بأن التشريعات العربية المقارنة قد وضعت نصاً صريحاً يخول سلطات الضبط الإداري حضور الاجتماع العام. حيث منحت الفقرة الأولى من المادة السابعة من القانون البحريني رقم ١٨ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته لقوات الأمن العام حقاً دائماً في حضور الاجتماعات العامة، وذلك في الحدود اللازمة للمحافظة على الأمن والنظام العام، وسمحت لهم بأن يختاروا المكان الملائم لهم في الاجتماع شريطة أن يكون مكاناً بعيداً عن مكان المتكلم في الاجتماع. كما منحت الفقرة الأولى من المادة العاشرة من القانون القطري رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٤ للشرطة حق حضور الاجتماعات العامة، وذلك للمحافظة على الأمن والنظام العام، وسمحت لهم بأن يختاروا المكان الملائم لهم في الاجتماع شريطة أن يكون مكاناً بعيداً عن مكان المتكلم في الاجتماع.

والحريات، وهو الأمر الذي أكدته أيضاً المادة ٥ من قانون الاجتماعات العامة بوضعها شرط عدم المساس بحرية المجتمعين وبسير عملية الاجتماع.

ولا بد لنا من التأكيد هنا بأن حضور سلطات الضبط الإداري للاجتماع يقتصر فقط على اتخاذ اجراءات الحماية، وشريطة أن لا تمس تلك الاجراءات بحرية المجتمعين أو بسير عملية الاجتماع، وبالتالي يجوز لها الحضور واتخاذ اجراءات الحماية التي لا تمس بحرية المجتمعين أو تؤثر سلباً في الاجتماع وسماع ما يتم في الاجتماع من حوار ومناقشة وتبادل رأي، دون أن يكون لها حق التدخل فيها، أو توبيخ الحاضرين أو توجيه إنذار إلى الخطباء فيه مثلاً وما شابه ذلك من أمور خارجة عن نطاق الهدف المرجو المبتغى من حضورها للاجتماع العام، إذ أن الهدف من الحضور يقتصر فقط على اتخاذ اجراءات الحماية.

ثالثاً: الفض: لم يتضمن قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني أي نص بشأن هذا الموضوع الخطير، إذ جاء خالياً من أي نص يتعلق به[١].

ولكن نصوص اللائحة التنفيذية لم تغفله بتاتاً، إذ تضمنت نصوصاً واضحة صريحة بشأنه تمثلت في نص المادتين ٦ و ٧ منها، واللتان جاء فيهما ما يلي:

المادة ٦ والتي وردت بعنوان إنهاء الاجتماع في أحوال معينة " إذا خرج الاجتماع العام عن غرضه أو حدث تجاوز للشروط التي رخص بموجبها أو نتج عنه إخلالاً بالأمن والنظام العام جاز للشرطة إنهاء الاجتماع وفض المجتمعين وفقاً لأحكام القانون "

المادة ٧ والتي جاءت بعنوان التدخل في حالة الشغب " إذا شاب المسيرة أعمال شغب تهدد سلامة المواطنين أو ممتلكاتهم يحق للشرطة التدخل لتفريقها للمحافظة على الأمن والنظام العام "

ومن ثم يثور التساؤل في ظل هذا الوضع عن مدى جواز قيام سلطات الضبط الإداري بفض الاجتماع العام من عدمه؟

لقد ارتأينا تبيان موقفنا ورأينا بهذا الأمر الخطير من خلال النقاط التالية:

١- أن إغفال قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني عن وضع نص بشأن هذا الموضوع الخطير، وخلوه من أي نص يتعلق به، لا يعني بتاتاً – وفق رأينا – عدم جواز قيام سلطات الضبط الإداري بفض الاجتماع العام، وإنما يعني خضوع هذا الأمر إلى الأحكام والقواعد العامة التي تحكم عمل سلطات الضبط الإداري، وقد كنا نفضل بالتأكيد لو أن المشرع لم يغفل هذا

---

(١) وذلك بخلاف التشريعات العربية المقارنة والتي وضعت نصوصاً صريحة بشأن هذا الموضوع الخطير، حيث تناول القانون البحريني رقم ١٨ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته هذا الموضوع الخطير بصورة مباشرة في الفقرة الثانية من المادة السابعة من مواد القانون، والتي سمحت لقوات الأمن العام بحل الاجتماع أي فضه في الحالات التالية: أ- إذا طلبت منهم ذلك اللجنة المكلفة بالمحافظة على النظام في الاجتماع والمشار إليها في المادة السادسة من القانون. ب- إذا خرج الاجتماع العام عن صفته المبينة في الإخطار.ج- إذا وقع اضطراب شديد يخل بالأمن أو النظام العام. د- إذا وقعت أثناء الاجتماع جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو غيره من القوانين سارية المفعول. كما تناوله أيضاً ولكن بصورة غير مباشرة في المادة ١٢ منه والتي قضت بأنه " لا تخل أحكام هذا القانون بالصلاحيات المخولة للأمن العام بموجب أي قانون آخر، في تفريق كل احتشاد أو تجمهر من شأنه أن يجعل الأمن في خطر أو يقيد حقها في تأمين حرية المرور في الطرق والميادين العامة ". وكذلك تناوله القانون القطري رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته بصورة مباشرة في الفقرة الثانية من المادة العاشرة من مواد القانون، والتي سمحت لقوات الشرطة بفض الاجتماع في الحالات التالية: أ- إذا طلب منهم ذلك منظمي الاجتماع.ب- إذا حدث أمر من من الأمور المنصوص عليها في المادة التاسعة من القانون.ج- إذا كان من شأن استمرار الاجتماع حدوث أمر من الأمور المنصوص عليها في المادة التاسعة من القانون.ولكن لا يجوز للشرطة اللجوء إلى استعمال القوة لفض الاجتماع العام إلا بعد أخذ موافقة وزير الداخلية أو من ينيبه على ذلك، وأن يتم استعمال القوة لفض الاجتماع في حدود القدر الضروري اللازم لذلك.

الموضوع الخطير ونص عليه بصورة واضحة محددة ووضع له ضوابط دقيقة في متن نصوصه.

٢- أن من أهم القواعد العامة التي تخضع لها سلطات الضبط الإداري بهذا الشأن هي المادة ١/٨٤ من القانون الأساسي الفلسطيني، والتي حصرت مهام ووظائف قوات الشرطة في فلسطين في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة، ولكنها وضعت لها شرطاً جوهرياً غاية في الأهمية بهذا الصدد يحكم عملها ويقيده، ويتمثل في وجوب قيامها بتنفيذ ذلك في الحدود التي رسمها القانون وفي ظل احترام كامل تام منها للحقوق والحريات العامة، وبالتالي فإن قيامها بحفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة يجب أن يتم في ظل احترامها الكامل التام لحقوق الإنسان وحرياته العامة، وبخلاف ذلك يعد عملها عملاً غير مشروع لمخالفته للنص الدستوري المذكور.

وكذلك نص المادة الثالثة من قانون الشرطة الفلسطيني رقم ٦ لسنة ١٩٦٣، والتي أكدت على اختصاص الشرطة بالمحافظة على الأمن والنظام العام، حيث جاء فيها " تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وتنفيذ ما تفرضه عليها من القوانين واللوائح من تكاليف "[١].

٣- أن نصي اللائحة التنفيذية قد تضمنا اضافة أمور جديدة إلى القانون لم يرد فيه أي نص بشأنها، تتعلق بجواز انهاء الاجتماع العام وفضه في حال خروجه عن غرضه أو حدوث تجاوز للشروط التي تم ترخيصه بموجبها أو نتج عنه إخلال بالأمن والنظام العام، أو إذا شاب المسيرة أعمال شغب تهدد سلامة المواطنين أو ممتلكاتهم، الأمر الذي يثير جدلاً قانونياً حول قيمتها القانونية في ظل أعلوية نصوص القانون عليها.

٤- أن إشارة اللائحة التنفيذية إلى تجاوز الشروط التي رخص بموجبها الاجتماع هي إشارة مخالفة للقانون وباطلة لأن القانون قد اكتفى بقيد الإشعار وليس الترخيص، فضلاً عن أن لم يمنح المحافظ أو مدير الشرطة أي اختصاص بوضع شروط للاجتماع العام، وكل ما منحه إياه هو فقط وضع ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع وبهدف تنظيم حركة المرور ليس إلا.

٥- أن الخروج عن الغرض أو حدوث إخلال بالأمن والنظام العام أو حصول شغب، هي أمور يمكن أن تحدث في الاجتماع العام، كما يمكن أن تحدث أيضاً في المسيرة، وبالتالي فالتفرقة بينهما في نص المادتين ٦ و ٧ من اللائحة وتخصيص الخروج عن الغرض والإخلال باللأمن للاجتماع فقط وتخصيص الشغب للمسيرة فقط غير موفق البتة.

٦- أن اللائحة التنفيذية قد غفلت عن تبيان أمر مهم جداً وهو كيفية الفض، واكتفت بالقول بأنه يتم وفقاً لأحكام القانون.

٧- وفي ضوء ما تقدم وبناءً عليه فإننا نرى جواز قيام سلطات الضبط الإداري بفض الاجتماع العام أو المسيرة وذلك في الأحوال التالية:

أ- يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تقوم بفض الاجتماع العام أو المسيرة غير المخطر عنهما، أي فض الاجتماع العام الذي تم عقده دون تقديم الإشعار القانوني بشأنه، لأنه يعد عندئذ اجتماعاً مخالفاً لأحكام قانون الاجتماعات العامة يحق لهذه السلطات فضه، فضلاً عن أنه يعرض المنظمين والمجتمعين للعقوبات الواردة في المادة ٦ من القانون.

ب- يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تقوم بفض الاجتماع العام أو المسيرة المخطر عنهما، وذلك في حال خروجهما عن الغرض المحدد في الإشعار المقدم من قبل المنظمين، كالتحريض على ارتكاب الجرائم مثلاً، وكذلك في حال حدوث إخلال خطير بالنظام العام فيهما، وتندرج أعمال الشغب ضمن هذا الإخلال، من قبيل حدوث مشاجرة عنيفة فيهما أو التعرض

---

(١) صدر هذا القانون إبان الإدارة المصرية لقطاع غزة، وسرى في الضفة الغربية أيضاً بموجب قرار صادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بهذا الصدد لم يتم نشره في الوقائع الفلسطينية، أنظر عمرو، عدنان، مبادىء القانون الإداري الفلسطيني، مرجع سابق، هامش صفحة ١٦.

بالايذاء للأشخاص أو تدمير للممتلكات سواء العامة أم الخاصة، لأن من أهم وظائف سلطات الضبط الإداري وفقاً للنصوص الدستورية والقانونية المذكورة هو حماية المجتمع وحفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة[١].

ولكن لا يجوز لها التدخل والفض في حال علو الأصوات والنقاش الحاد والصراخ، وإنما لا بد من وجود خطر مادي حقيقي وإخلال فعلي جدي بالأمن والنظام العام كالتحريض الحقيقي على ارتكاب جرائم بعينها أو التعرض الفعلي لسلامة الأفراد وحياتهم أو المباشرة باتلاف الأموال والممتلكات فعلاً.

ج– أما عن آلية الفض والتي لم يتناولها لا القانون ولا اللائحة التنفيذية، فيتوجب – وفقاً للقواعد العامة – أن تبدأ من الأقل إلى الأكثر، أي من الأقل شدة إلى الأكثر شدة، وبالتالي يتوجب على سلطات الضبط الإداري أن تبدأ بالطلب من المجتمعين بفض اجتماعهم ودياً، أي إصدار الأمر للمجتمعين بالتفرق، وفي حال امتناعهم وعدم امتثالهم لأمر التفرق بالحسنى، فتقوم بتهديدهم وتخويفهم بأنها سوف تستخدم القوة، ومن ثم وفي حال عدم التفرق تقوم بتفريقهم بالقوة عن طريق الضرب بالأيدي أولاً ومن ثم باستعمال العصي على الأماكن غير الحساسة كالأرجل وليس على الرأس مثلاً، وذلك مع رافضي أمر التفرق فقط دون غيرهم، ولا يجوز لها بتاتاً استخدام الأسلحة النارية إلا في حال التعرض لخطر شديد محدق، أي تعرض فرد الأمن الذي يقوم بالفض لخطر فعلي حقيقي جدي يهدد حياته أو أن يكون استعمالها هو الوسيلة الوحيدة المتبقية للفض ويتوجب عليه حينها أن يبدأ بالإنذار بأنه سوف يطلق النار ومن ثم وفي حال عدم الامتثال والتفرق يقوم باطلاق النار على الساقين.

ونشير في هذا الصدد إلى ما نصت عليه المادتان الخامسة والسادسة من قانون الشرطة الفلسطيني لعام ١٩٦٣، حيث قضت الخامسة بأنه " لرجل الشرطة استعمال القوة دون استعمال السلاح بالقدر اللازم لأداء واجبه بشرط أن تكون هي الوسيلة الوحيدة لذلك "، بينما قضت السادسة بأنه:

" لرجل الشرطة استخدام السلاح في الأحوال الآتية:...

ب– للمحافظة على أية أموال أو مرافق عامة عهد إليه أمر المحافظة عليها لمنع السطو عليها أو سلبها أو إحراقها أو إتلافها....

د– لفض التجمهر أو التظاهر الذي يحدث من خمسة أشخاص على الأقل إذا عرض الأمن العام للخطر، وذلك بعد إنذار المتجمهرين بالتفرق ويصدر الأمر باستعمال السلاح في هذه الحالة من رئيس يجب طاعته.

ويراعى في جميع الأحوال السابقة أن يكون إطلاق النار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأغراض السالفة.

ويبدأ رجل الشرطة بالإنذار في أنه سيطلق النار، ثم يلجأ بعد ذلك إلى إطلاق النار في الساقين.

ويتعين بقرار من مدير الداخلية والأمن العام الوسائل التي يمكن استخدامها في جميع الحالات قبل إطلاق النار وكيفية توجيه الإنذار ".

---

(١) من هذا الرأي أيضاً عمرو، عدنان، مبادىء القانون الإداري الفلسطيني، مرجع سابق، صفحة ٢٦، والذي يؤيد ذلك بالقول " كما تستطيع سلطة الضبط الإداري استعمال القوة لمنع الإخلال بالأمن العام كتفريق المظاهرات بالقوة وفض الاجتماعات العامة ".

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف العادية في فلسطين

لقد عرفت فلسطين الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في العصر الحديث منذ عهد الانتداب البريطاني عليها، حيث أشارت المادة ٤٣ من مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢ إلى محكمة العدل العليا، إذ جاء فيها " تشكل محكمة تُعرف بالمحكمة العليا تُقرر طريقة تأليفها بقانون. ومع مراعاة أحكام أي قانون يكون لهذه المحكمة بصفتها محكمة استئناف صلاحية القضاء في كافة استئنافات الأحكام الصادرة من أية محكمة من المحاكم المركزية بصفتها محكمة ابتدائية أو الأحكام الصادرة من محكمة الجنايات أو محاكم الأراضي.

ويكون لهذه المحكمة، لدى انعقادها بصفة محكمة عدل عليا، صلاحية سماع وفصل المسائل التي هي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أية محكمة أخرى مما تستدعي الضرورة فصله لإقامه قسطاس العدل ". وتبعاً لذلك صدر قانون المحاكم الفلسطيني رقم ٢١ لسنة ١٩٢٢ متضمناً الإشارة إلى محكمة العدل العليا، مبيناً تشكيلها في المادة ١/٥ منه " تؤلف المحكمة العليا عند انعقادها بصفة محكمة عدل عليا من قاضيين على الأقل يكون أحدهما قاضياً بريطانياً "، وهذا العدد منتقد إذ يتوجب أن يكون العدد فردياً وتراً كي يتم الترجيح في حالة الاختلاف في الآراء، وقد تمت محاولة ايجاد حلول لهذا الاشكال بموجب التعديلات اللاحقة من قبيل تعديل قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٤٦ والذي قضى بانتداب قاضٍ ثالث يضم للمحكمة في حال وقوع خلاف بين القاضيين. كما أوضح القانون اختصاصاتها في المادة ٦ منه، والتي جاء فيها " يكون لمحكمة العدل العليا صلاحية مطلقة في الأمور التالية:

أ- الطلبات (التي من نوع المعارضة في الحبس) لإصدار أوامر بالافراج عن الموقوفين بوجه غير مشروع.

ب- إصدار أوامر إلى الموظفين العموميين والهيئات العمومية بشأن القيام بواجباتهم العمومية وتكليفهم بالقيام ببعض أفعال أو بالامتناع عن القيام بها.

ج- المسائل المتعلقة بتغيير مرجع الدعوى في محكمة الجنايات والمحاكم المركزية ومحاكم الأراضي ".

وبذلك يكون القانون قد أسند للمحكمة اختصاص النظر بالطلبات المتعلقة بالطعن ضد قرارات الاعتقال وأوامر الحبس الخاصة بالأفراد الموقوفين بوجه غير مشروع، بما يعني حماية الحريات الشخصية، وكذلك إصدار الأوامر إلى الموظفين العموميين والهيئات العمومية المتعلقة بقيامهم بواجباتهم العامة وتكليفهم بالقيام ببعض الأفعال أو بالامتناع عن القيام بها.

وقد تم تعديل هذا القانون عدة مرات من قبيل تعديله بموجب قانون المحاكم المعدل رقم ١٨ لسنة ١٩٣٥، والذي قضى بتعديل الفقرة الثالثة من المادة السادسة منه لتصبح كما يلي " المسائل المتعلقة بتغيير مرجع الدعوى في محاكمة الدعاوى الحقوقية القائمة أمام المحاكم المركزية ومحاكم الأراضي "، وإضافة فقرة رابعة إليها تضمنت اختصاصاً جديداً هو " طلبات إصدار أوامر إلى أي حاكم صلح فيما يتعلق بسير التحقيقات الأولية الجارية بمقتضى أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية (الشكايات الاخبارية) لسنة ١٩٢٤ – ١٩٣٥ "، كما تم استبداله بقانون آخر للمحاكم هو قانون المحاكم رقم ٣١ لسنة ١٩٤٠ والذي حدد اختصاصات محكمة العدل العليا في المادة السابعة منه بما يلي " يكون لمحكمة العدل العليا دون سواها صلاحية النظر في الأمور التالية:

أ- الطلبات (التي هي من نوع المعارضة في الحبس) التي يُطلب فيها إصدار أوامر الافراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع.

ب- الأوامر التي تصدر إلى الموظفين أو الهيئات العمومية بشأن القيام بواجباتهم العمومية وتكليفهم بالقيام بأفعال معينة أو بالامتناع عن القيام بها.

ج- المسائل المتعلقة بتغيير مرجع الدعوى لدى سماع الدعاوى الحقوقية في المحاكم المركزية ومحاكم الأراضي.

د- الطلبات المتعلقة بإصدار أوامر إلى حكام الصلح بشأن كيفية تسيير التحقيقات الأولية التي تجري بمقتضى أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية (المحاكمات الاتهامية) ".

صفوة القول أن اختصاصات وسلطات محكمة العدل العليا الفلسطينية إبان الانتداب البريطاني لم تكن تقتصر على تقرير المشروعية فقط، بل تمارس أيضاً اختصاصات وسلطات وصلاحيات القاضي الإنجليزي، فهي تملك إصدار الأوامر للإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عنه وتأمر بوقف تنفيذ قرار إداري وإلغائه، وتستطيع إصدار أمر تحذيري للإدارة بأنها توجد في حالة غير مشروعة، كما تُصدر حكم تقريري ونهائي في موضوع الدعوى(١).

أما في الوقت الراهن فقد نصت المادة ١٠٢ من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ على إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية، حيث جاء فيها " يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها ". وقد تضمن قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ النص على بيان المحكمة العليا واختصاصات محكمة العدل العليا، حيث جاء في المادة ٧ " تتكون المحاكم النظامية على النحو التالي:.. ٤- المحكمة العليا "، بينما ورد في المادة ٢٣ " تتكون المحكمة العليا: ١- محكمة النقض. ٢- محكمة العدل العليا "، في حين قضت المادة ٣٣ بأنه: " تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي:

١- الطعون الخاصة بالإنتخابات.

٢- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام، بما في ذلك النقابات المهنية، ومؤسسات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حسب الأصول والجمعيات ذات النفع العام. (وفقاً للقرار بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١).

٣- الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يُطلب فيها اصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع.

٤- المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية.

٥- رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها.

٦- سائر المنازعات الإدارية.

٧- المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة.

٨- أية أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون "

ويلاحظ من النص المتقدم بأن اختصاصات محكمة العدل العليا بموجبه هي اختصاصات واسعة تأثراً بما ورد في قوانين الانتداب البريطاني ذات الصلة وقانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وقانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ الذي كان سارياً في الضفة الغربية، وهو أمر جيد جداً، لأنه يهدف إلى تحقيق العدالة، من قبيل النص على سائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية وسائر المنازعات الإدارية والمسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة.

---

(١) عمرو، عدنان، مبادىء القانون الإداري الفلسطيني، مرجع سابق، صفحة ٢٢٠.

وقد تم تبيان إجراءات المحاكمة أمام محكمة العدل العدل العليا في الباب الرابع عشر من أبواب قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم ٢ لسنة ٢٠٠١ وتعديلاته والذي ورد بعنوان " أصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا " من المادة ٢٨٣ إلى المادة ٢٩١ منه. وقد منح هذا القانون في المادة رقم ٢٩١ منه محكمة العدل العليا إضافة إلى سلطة الإلغاء سلطة التعديل، حيث جاء فيه " تُصدر المحكمة حكمها على وجه السرعة في الطلب وذلك إما برفضه أو بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتعديله مع ما يترتب على حكمها من آثار قانونية ".

وقد حددت المادة ٣٤ من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني الأسباب الحصرية الجائز أن تستند الطعون إليها بنصها على أنه:

" يشترط في الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الأفراد أو الهيئات الواردة في المادة (٣٣) من هذا القانون أن يكون سبب الطعن متعلقاً بواحد أو أكثر مما يلي:

١- الاختصاص.

٢- وجود عيب في الشكل.

٣- مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

٤- التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون "

وبعد، فإنه قد تبين لنا وللأسف الشديد من استعراض العديد جداً من الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية بشأن سلطات الضبط الإداري تجاه الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية، عدم وجود أي حكم صادر عنها يتناول حرية الاجتماع موضوع دراستنا.

وبناءً عليه فسوف نكتفي بذكر بعض الأحكام العامة المتعلقة برقابتها على أعمال وتصرفات هذه السلطات في الظروف العادية، باعتبار أن القواعد والمبادئ العامة الواردة فيها تنطبق على مجمل الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع محل دراستنا.

حيث فرضت المحكمة رقابتها على ركن الاختصاص في القرار الإداري، من قبيل الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا برام الله في القضية رقم ٢٠٠٥/١١٠ تاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٥، والتي اعتبرت المحكمة فيه القرار الإداري محل الطعن منعدماً لعيب عدم الاختصاص، حيث جاء فيه " تقدم المستدعي بواسطة وكيله بهذه الدعوى ضد المستدعى ضدهم للطعن بالقرار رقم.. الصادر عن محافظ نابلس.. المتضمن استمرار توقيف المستدعي على ذمة المحافظ.. ولما كانت الوقائع تفيد أن محكمة بداية نابلس أفرجت عن الطاعن المتهم في الجناية رقم.. وأخلت سبيله ما لم يكن موقوفاً أو محكوماً على تهمة أخرى.. وبتاريخ.. أصدر المستدعى ضده الأول محافظ نابلس القرار المطعون فيه رقم.. متضمناً ما يلي (حفاظاً على الأمن العام وكإجراء وقائي خوفاً من حدوث عمليات انتقام يستمر توقيف المواطن.. لديكم على ذمتنا المتهم بالسطو المسلح على البنك... وبإنزال حكم القانون على القرار الطعين فإن القانون الأساسي وهو القانون الأسمى بين القوانين نص في المادة ١١ منه على أن الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس...ولما كان المستدعى ضده الأول وبإصداره القرار الطعين قد تعدى تخوم اختصاصه وتجاوز حدود صلاحياته، بل عطل قرار المحكمة صاحبة الصلاحية والاختصاص، بما يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وبغياً على السلطة القضائية واغتصاباً لاختصاصها وإهداراً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، الأمر الذي يغدو معه القرار الطعين معتلاً ترد عليه أسباب الطعن وتنحدر به إلى درجة الانعدام. لهذه الاسباب تقرر المحكمة إلغاء القرار الطعين والافراج عن المستدعي ما لم يكن موقوفاً حسب الأصول ". كما فرضت رقابتها على الشكل والإجراءات، من قبيل الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا برام الله في القضية رقم ١٩٩٦/٨ تاريخ ١٩٩٦/١٢/٠٥، والذي قضى بأنه " إن قواعد الشكل والإجراءات قد وضعت لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء ومخالفتها تستدعي بطلان الإجراء المتخذ دون حاجة إلى النص على ذلك صراحة لأن عدم مراعاتها فيه إخلال بالضمانات المقررة للأفراد

"[١]. وكذلك فرضت المحكمة رقابتها على محل القرار الإداري وضرورة عدم مخالفته للقانون واستناده إلى أساس قانوني سليم، من قبيل الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا برام الله في القضية رقم ١٩٩٨/٧٧ تاريخ ١٩٩٩/١٠/١٢، والذي جاء فيه " لقد استقر الفقه والقضاء على أن لمحكمة العدل العليا أن تصدر الأمر بالإفراج عن أي شخص محجوز بوجه غير مشروع.. أما عن الدفع الأخير وهو أن الاعتقال في مثل هذه الدعوى هو عمل من أعمال السيادة وبالتالي لا يخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا، فإننا نجد أن فقه القانون الإداري والاجتهاد القضائي قد استقر على أن أعمال السيادة هي الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، وبعض إجراءات الأمن الداخلي كإعلان حالة الطوارئ، والأعمال المتعلقة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية وبعض الأعمال الحربية، وعليه فإن الاعتقال الإداري ليس من قبيل هذه الأعمال، وهو ليس من أعمال السيادة، وعليه فإن هذا الدفع حري بالرد أيضاً. وفي الرد على أسباب الطعن فإننا نجدها ترد على القرار المطعون فيه وأن اعتقال المستدعين غير مشروع ومخالف للقانون ".

وأيضاً فرضت المحكمة رقابتها على ركن السبب أي الوقائع المادية التي أدت إلى اتخاذ القرار الإداري ومدى صحتها وسلامتها، من قبيل الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا برام الله في القضية رقم ١٩٩٧/٤٠ تاريخ ١٩٩٨/٠٩/٠٨ من أنه " إن وجود السبب والافصاح عنه بشكل واضح وصريح عند إصدار أي قرار إداري هو أمر ملح وضروري لا يتصور أن تصدر الإدارة أي قرار دون داع أو موجب، ويجب أن يكون هذا الداعي يهدف لتحقيق المصلحة العامة "[٢].وحكم محكمة العدل العليا الفلسطينية بغزة في القضية رقم ١٩٩٦/٧١ تاريخ ١٩٩٧/٠٤/٢٣، والذي قضى بأنه " إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه ولئن كان من المقرر أن القضاء الإداري لا يجوز له مراقبة ملاءمة القرار الإداري بيد أن من المسلمات أن من حقه البحث في صحة الوقائع المادية التي انبنى عليها هذا القرار وتقدير هذه الوقائع باعتبارها من العناصر التي يقوم عليها ثم ينزل عليها الحكم الصحيح في القانون، وذلك لأن وجود السلطة التقديرية للإدارة لا يحول دون الرقابة القضائية بالنسبة لعناصر شرعية القرار الإداري ". وأخيراً فرضت المحكمة رقابتها على ركن الغاية والغرض في القرار الإداري، ومدى وجود انحراف وتعسف في استعمال السلطة من عدمه، من قبيل الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا برام الله في حكمها الصادر في القضية رقم ١٩٩٦/٤٣ تاريخ ١٩٩٧/١١/٢٥، والذي جاء فيه " يتضح من ذلك أن الجهة المستدعى ضدها [وزير الصحة] أصدرت القرار المطعون فيه المتضمن إغلاق صيدلية بعد أن كانت محكمة بداية رام الله قد أصدرت قرارها بتعيين المستدعي قيماً على تلك الصيدلية، بمعنى أن الجهة المستدعى ضدها في قرارها المطعون فيه قد لجأت إلى تعطيل حكم قضائي صادر عن جهة مختصة بإصداره، وهي بذلك تكون قد اعتدت بشكل صارخ ليس على صلاحية واختصاص القضاء فحسب بل على قرارات قضائية واجبة الاحترام من أية جهة مهما كانت، الأمر الذي نرى معه أن الجهة المستدعى ضدها قد انحرفت انحرافاً خطيراً وهي بصدد مزاولة وظيفتها، وخرجت عن أصول هذه الوظيفة وأن قرارها مخالف للقانون والأصول ومشوب بإساءة استعمال السلطة مما يجعله واجب الإلغاء "[٣].

---

(١) نقلاً عن عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، صفحة ٣٥٨ وهامشها.
(٢) نقلاً عن عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، صفحة ٣٨٥ وهامشها.
(٣) نقلاً عن عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، صفحة ٣٤٩ وهامشها.

المبحث الثاني
حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماع في الظروف الاستثنائية غير العادية والرقابة القضائية عليها

الظروف الاستثنائية ببساطة هي ظروف سياسية كالفوضى أو اجتماعية كالوباء والأمراض أو اقتصادية كانهيار العملة المفاجئ أو جميعها، طارئة وقاهرة تحل بالدولة وتهدد أمنها وكيانها وأركانها، مما يدفع بأجهزة هذه الدولة إلى مواجهتها ولو اقتضت هذه الغاية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة العليا للدولة إلى الخروج على القوانين العادية(١).

وقد أقر بهذا الظروف العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وذلك في المادة الرابعة منه، والتي قضت بأنه:

" ١- في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للإلتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي، وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

٢- لا يجيز هذا النص أي مخالفة لأحكام المواد ٦ [الحق في الحياة] و ٧ [التعذيب والتجارب الطبية] و ٨ (الفقرتين ١ و ٢) [الرق والعبودية] و ١١ [السجن لمجرد العجز عن الوفاء بالتزام تعاقدي]...".

وهذا أمر طبيعي ومنطقي، ذلك أن المشرع عندما يضع القواعد القانونية بموجب التشريعات المختلفة، يقصد بها التنظيم في الأحوال العادية، إذ أن هذه الأحوال هي الأحوال العادية السائدة في الأعم الأغلب من الحالات، إلا أن دوام الحال من المحال، إذ قد تحدث أمور لم تكن في حسبان المشرع حين إصداره لهذه التشريعات، سواء أكان هذه الأمور من صنع البشر كنشوب حرب خارجية أو فتنة داخلية أم كانت من صنع الطبيعة كحدوث زلازل أو براكين أو فيضانات مدمرة، أو انتشار أوبئة قاتلة، وبالتالي لا بد على الدولة بكامل سلطاتها من مواجهة هذه الظروف الاستثنائية، ومن الطبيعي أنه لا يمكن مواجهة هذه الظروف الاستثنائية التي قد تؤدي إلى نتائج خطيرة جداً على الدولة والمجتمع أفراداً وجماعات بموجب القواعد القانونية التقليدية التي تم وضعها أساساً لتنظيم الظروف العادية.

وقد أوضحت ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٠٤/١٤ بالقول " إن النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية، فإذا طرأت ظروف استثنائية ثم أجبرت الإدارة على تطبيق النصوص العادية، فإن ذلك يؤدي حتماً إلى نتائج غير مستساغة تتعارض حتى ونية واضعي تلك النصوص العادية. فالقوانين تنص على الإجراءات التي تتخذ في الأحوال العادية، وما دام أنه لا يوجد فيها نص على ما يجب إجراؤه في حالة الخطر العاجل، تعين عندئذ تمكين السلطة الإدارية من اتخاذ الإجراءات العاجلة، التي لم تعمل لغاية سوى المصلحة العامة دون غيرها، وغني عن البيان في هذا المجال أن هناك قاعدة تنتظم القوانين جميعاً وتفوقها، ومحصلها وجوب الإبقاء على الدولة، فغاية مبدأ المشروعية يتطلب أولاً وقبل كل شيء العمل على بقاء الدولة، الأمر الذي يستتبع تخويل الحكومة استثناءً، وفي حالة الضرورة، من السلطات ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف، ولو خالفت في ذلك القانون في مدلوله اللفظي، ما دامت تبغي الصالح العام "(٢).

---

(١) عبد الهادي، بشار، القضاء الإداري، مرجع سابق، صفحة ٣١.

(٢) نقلاً عن بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، الصفحتان ٣٣٣ و ٣٣٩.

ومن ضمن هذه السلطات سلطات الضبط الإداري، والتي قد تقف عاجزة عن تحقيق أهدافها إن هي استندت فقط إلى القواعد القانونية التقليدية التي سنت لمواجهة الظروف العادية، ومن هنا برزت الحاجة الملحة إلى جعل مبدأ المشروعية الذي يحكم عمل هذه السلطات في الظروف العادية أكثر مرونة وملاءمة في الظروف الاستثنائية منه في الظروف العادية، وذلك كي تتمكن هذه السلطات من القيام بعملها في هذه الظروف المستجدة العصيبة غير العادية، وهذه المرونة في مبدأ المشروعية تمنح لسلطات الضبط الإداري الحق في اتخاذ إجراءات وتدابير موسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية ما كانت تستطيع القيام بها في الظروف العادية.

وهذه الاختصاصات الموسعة الممنوحة لسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية تجد أساسها في عدة اعتبارات على درجة كبيرة جداً من الأهمية والخطورة، أولها هو مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد في كافة الظروف وفي ظل جميع الأحوال سواء العادية أم الاستثنائية، وثانيهما هو ضرورة المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة في الدولة في كافة الظروف والأحوال سواء العادية أم الاستثنائية أيضاً، وثالثها هو ضرورة المحافظة على كيان الدولة بشتى الوسائل الممكنة ومنع انهيارها أو انهيار جزء منها في هذه الظروف العصيبة، ومن ثم كانت سلطات الضبط الإداري بحاجة إلى قواعد قانونية جديدة تناسب هذه الظروف الاستثنائية تختلف عن تلك القواعد القانونية التي تحكم عملها في الظروف العادية.

ولكن هذه القواعد القانونية الجديدة التي تحكم عمل الإدارة في الظروف الاستثنائية ليست مطلقة بشكل كامل، وإنما هي مقيدة وتحكمها عدة حدود وضوابط يمكن إرجاعها إلى القواعد والمبادئ القانونية العامة التي تقضي بأن " الضرورات تبيح المحظورات " و " الضرورة تقدر بقدرها ". وبعبارة أخرى فإن القواعد القانونية التي تحكم عمل سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وإن كانت تمنحها سلطات واسعة تجاه الحقوق والحريات العامة، إلا أنها لا تمنحها حقاً مطلقاً تجاهها واختصاصات وصلاحيات كاملة غير محدودة في مواجهتها، وإنما يكون لهذه السلطات من المرونة في اتخاذ إجراءاتها وتدابيرها لمواجهة الظروف الاستثنائية أكثر من تلك الممنوحة لها في الظروف العادية، إذ يمكن لها أن تقوم ببعض التصرفات في الظروف الاستئنائية كانت تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية، إلا أنها أضحت بفعل الظروف الاستثنائية مشروعة متى كانت ضرورية ولازمة لمواجهة هذه الظروف. وبالتالي فإن سلطات الضبط الإداري تخضع في ظل الظروف الاستثنائية إلى قواعد قانونية مرنة تتجاوز تلك القواعد والحدود المطبقة على أعمالها في الظروف العادية.

ومن ثم، وبغرض التأكد والتيقن من عدم تجاوز الإدارة لما تقدم بيانه، ومن عدم استخدام صلاحياتها الموسعة في الظروف الاستثنائية لتحقيق أغراض أخرى غير المحافظة على النظام العام، فإن القضاء يمارس رقابته عليها في ظل هذه الظروف أيضاً لا سيما القضاء الإداري حامي الحقوق والحريات العامة في كافة الظروف العادية والاستئنائية. ولكن رقابة القضاء لأعمال سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية تختلف عن تلك الرقابة التي يفرضها على تصرفاتها في الظروف العادية، وذلك مراعاة منه لطبيعة هذه الظروف وخطورتها على كيان الدولة والمجتمع على حد سواء، والتي تقتضي منح هذه السلطات صلاحيات موسعة لمواجهة هذه الظروف(١).

وقد اختلف أسلوب تنظيم الظروف الاستثنائية من دولة إلى أخرى، حيث نظمت الكثير من الدول الظروف الاستثنائية عن طريق سن تشريع سابق ومعد سلفاً خاص بها قبل حدوثها، في حين فضل البعض الآخر خلاف ذلك والاكتفاء بتنظيم كل حالة على حدى عند حدوثها، بينما دمج آخرون الأسلوبين معاً.

---

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٢٧٥ و ٢٧٦.

وبناء عليه سوف نستعرض في هذا المبحث المبادئ العامة التي تحكم عمل سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية غير العادية تجاه الحقوق والحريات والعامة ومن ضمنها حرية الاجتماع محل الدراسة، وكيفية خضوعها للرقابة القضائية حين ممارستها لهذا الأعمال في المطلب الأول، بينما نبحث في المطالب التالية تباعاً تطبيقات هذه الحدود وتلك الرقابة في كل من انجلترا وفرنسا وأمريكا والأردن وفلسطين.

ولكن يتوجب علينا الإشارة في هذا الصدد إلا أننا وللأسف لم نجد أحكاماً قضائية تتناول حرية الاجتماع في هذه الظروف إلا نادراً، الأمر الذي ألزمنا بذكر المبادئ والقواعد العامة في الرقابة القضائية على الإدارة في الظروف الاستثنائية في الدول محل الدراسة، بغية إعطاء لمحة عامة حول الرقابة القضائية على الإدارة في هذه الدول في الظروف الاستثنائية كي تكون نبراساً يهتدى به في حال عرض قضية تتعلق بحرية الاجتماع فيها، لأن ما ينطبق على باقي الحقوق والحريات العامة ينطبق عليها، فالحقوق والحريات العامة كما أسلفنا وحدة واحدة لا تتجزأ.

المطلب الأول: المبادئ العامة التي تحكم سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وكيفية الرقابة القضائية عليها

نبين في هذا المطلب الحدود والضوابط العامة التي تحكم عمل سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية تجاه الحقوق والحريات والعامة ومن ضمنها حرية الاجتماع محل الدراسة (فرع أول)، وكيفية ومدى الرقابة القضائية على أعمالها وقراراتها في هذه الظروف (فرع ثاني).

الفرع الأول: المبادئ والقواعد العامة التي تحكم سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

يترتب على الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري السماح لسلطات الضبط الإداري بإصدار قرارات وأوامر تعتبر في الأوقات العادية خروجاً على مبدأ المشروعية، ولكنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك لصدروها في إطار ظروف استثنائية غير عادية بغية المحافظة على النظام العام في تلك الظروف العصيبة، وبذلك تعفى هذه السلطات من قيود المشروعية العادية في تلك الظروف، سواء تعلقت هذه القيود بالاختصاص أو الشكل والإجراءات أو الموضوع والمحل، فضلاً عن تمتعها باختصاصات واسعة وشاملة في هذه الظروف. ويرجع الفضل إلى مجلس الدولة الفرنسي في وضع أسس نظرية الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري من خلال أحكامه الصادرة بهذا الصدد، وفي مقدمتها حكمه في قضية السيدتين Dames Col et Laurent تاريخ ١٩١٩/٠٢/٢٨، والذي قرر فيهما بأن حدود سلطات الضبط الإداري ليست هي ذاتها في وقت السلم ووقت الحرب أي الظروف الاستثنائية[١].

وقد هدف المجلس في أحكامه إلى محاولة إجراء ملاءمة بين أمرين: الأول هو المحافظة على النظام العام في الظروف الاستثنائية، من خلال إجراءات وتدابير تتخذها سلطات الضبط الإداري ما كانت تعد مشروعة في الظروف العادية. والثاني هو استمرارية مبدأ سيادة القانون الذي ما كان ليتحقق لو أجبر الأفراد على تنفيذ قرارات وأوامر سلطات الضبط الإداري على الرغم من اعتبارها غير مشروعة. ولتحقيق هذين الهدفين والملاءمة بينهما في الظروف الاستثنائية، كان لا بد للمجلس من وسيلة لتوسيع دائرة مشروعية إجراءات الضبط الإداري استناداً إلى مسوغ جديد هو الظروف الاستثنائية ذاتها[٢]، ولذلك قالت الدكتوره عزيزة الشريف بأن نظرية الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري قد خُلقت لكي تبرر خرق سلطات

---

(١) كنعان، نواف، مرجع سابق، الصفحتان ٣٠٧ و ٣١٠ وهامش الأخيرة.

(٢) كنعان، نواف، مرجع سابق، صفحة ٣١٠.

الضبط الإداري للقواعد التشريعية، ويتأكد هذا الأثر باعتراف القضاء الإداري بوجود هذه النظرية وارساء المبادئ التي تقوم عليها[١].

ونرى بأن من أهم الضمانات للمحافظة على حقوق الأفراد وحرياتهم في الظروف الاستثنائية هو أن تناط سلطة أعلان حالة الطوارئ التي تعني وجود ظروف استثنائية حالة قاهرة في الدولة إلى أعلى سلطة فيها وحده دون غيره أي رئيس الدولة. وكذلك أن يناط اختصاص إصدار القرارات التنفيذية المتعلقة بهذه الظروف إلى قمة السلطة التنفيذية، مع السماح بالتفويض المحدد الواضح كي لا يستخدم التفويض إلى المراتب الأدنى في السلطة التنفيذية في غير محله، وذلك بأن يسمح بالتفويض للوزراء فقط دون سواهم.

وعموماً فقد وضع القضاء الإداري لا سيما مجلس الدولة الفرنسي عدداً من الحدود والضوابط الخاصة بتحديد الإجراء الضبطي في الظروف الاستثنائية، لا سيما عدم التزام سلطات الضبط بالقواعد القانونية المتعلقة بالاختصاص والشكل والإجراءات والمحل أو مضمون العمل الضبطي، نعرضها فيما يلي:

١- **الغرض:** حيث تلتزم سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية بالغرض المحدد لها وهو المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، دون أن يكون لها في هذه الظروف حق التدخل لتحقيق غرض آخر كالمصلحة العامة إعمالاً لقاعدة تخصيص الأهداف. أما في الظروف الاستثنائية فالوضع مختلف، إذ يجوز لها أن تتدخل للمحافظة على النظام العام وكذلك لتحقيق المصلحة العامة وأيضاً لضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، دون أن يوصف تصرفها في الحالتين الأخيرتين بعدم المشروعية طالما أن تصرفها قد تم في ظل وجود الظروف الاستثنائية وبغرض تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد[٢].

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ١٥١٧ تاريخ ١٩٥٧/٠٤/١٣ بأنه " للحكومة عند قيام حالة استثنائية تمس الأمن والطمأنينة سلطة تقديرية واسعة، لتتخذ من التدابير السريعة الحاسمة ما تواجه به الموقف الخطير، إذ بقدر الخطر الذي يهدد الأمن والطمأنينة بقدر ما تطلق حريتها في تقدير ما يجب اتخاذه من إجراءات وتدابير لصون الأمن والنظام، وليس يتطلب من الإدارة في مثل الظروف الخطرة ما يتطلب منها في الظروف العادية من الدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها... تختلف الأزمات في الظروف الاستثنائية عنها في الظروف العادية حيث تتمتع سلطات البوليس الإداري بسلطات واسعة تضاف إلى سلطاتها العادية ويصير كل إجراء تتخذه الجهات الإدارية في مثل هذه الظروف أو الحروب أو الأزمات أو الأوقات العصيبة، ومن شأن تأمين سير المرافق العامة أو حماية النظام العام، ولو كان هذا الإجراء باطلاً لتجاوز الاختصاص أو مخالفة القانون، فإنه يعتبر سليماً ما دام هو ضروري لهذا التأمين أو تلك الحماية "[٣].

٢- **قواعد الاختصاص:** حيث يجوز لسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية أن تخالف في قرارها الضبطي الاستثنائي قواعد الاختصاص المنصوص عليها في القوانين العادية السارية، إذ يترتب على الظروف الاستثنائية التوسع في سلطات الضبط الإداري والتحرر من القواعد القانونية التي تحكم الاختصاص، والتي تتقيد بها في الظروف العادية، وفي ذلك قضى

---

(١) نقلاً عن كنعان، نواف، مرجع سابق، صفحة ٣١٠ وهامشها.

(٢) عكس هذا الرأي أنظر عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٢٧٦ حيث تقول " إلا أن إجراءات أو سلطات الإدارة في الأحوال الاستثنائية يجب في جميع الأحوال أن تستهدف ذات الغاية المقررة في الأحوال العادية وهو المحافظة على النظام العام، فلا يجوز للإدارة بسلطاتها أن تحيد عن هذه الغاية "، وأنظر تأييداً له عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٣٥٩، وكنعان، نواف، مرجع سابق، صفحة ٣١٥.

(٣) نقلاً عن بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٣٧ وهامش صفحة ٣٣٦.

مجلس الدولة الفرنسي في قضية الموظف Hegries بتاريخ ١٩١٨/٠٦/٢٨ والذي تم فصله من عمله دون السماح له بالاطلاع على ملفه الوظيفي، برفض الطعن تأسيساً على أن المرسوم الذي استندت إليه الإدارة في قرارها ذاك يعتبر مشروعاً بسبب ظروف الحرب العصيبة التي مرت بها فرنسا في ذلك الوقت.

كما أن قواعد الاختصاص لا تطبق على الضبط الإداري في حالة الموظف الفعلي(١)، ذلك أنه عندما تحتم الظروف الاستثنائية أن يتدخل شخص عادي في النشاط الإداري ويمارسه أو يوجد في مركز فعلي يجعله يظهر بمظهر الموظف العام، حماية للظاهر أو حسن النية لمن يتعاملون معه، ومثل هذا الوضع يؤدي إلى اعتبار تصرفات الموظف الفعلي قرارات إدارية حقيقية من حيث الاختصاص(٢).

٣- **قواعد الشكل والإجراءات:** إذ يجوز لسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية الخروج على قواعد الشكل والإجراءات التي ينص عليها القانون، متى كانت هنالك ظروف استثنائية حالت دون اتباع هذه الإجراءات، وهدفت هذه السلطات في قرارها تحقيق المصلحة العامة، كأن تتجاوز سلطات الضبط الإداري بعض الإجراءات الخاصة بقرار الاستملاك، فعندها يقدِّر القضاء بأن الظروف الاستثنائية تسمح لهذه السلطات بالسير في إجراءات الاستيلاء على العقار للمنفعة العامة دون اتباع بعض الإجراءات الشكلية والتي يعتبر قرار الاستملاك غير المستوفي لها غير مشروع في الظروف العادية لمخالفته للإجراءات القانونية المطلوبة، ولكنه يعتبر في الظروف الاستثنائية مشروعاً بسبب طبيعة هذه الظروف غير العادية العصيبة(٣).

٤- **مضمون العمل الضبطي:** حيث يجوز لسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية القيام بأعمال معينة لو قامت بها في غير هذه الظروف الاستثنائية لكانت أعمالاً غير مشروعة، كإقرار فرض رسوم جديدة أكثر من المسموح به في الظروف العادية، أو مصادرة بضائع، أو امتناع سلطات الضبط الإداري عن تنفيذ الأحكام القضائية واجبة التنفيذ متى كان الإجراء الضبطي بالتنفيذ سوف يؤدي إلى حدوث اضطرابات أو اشكاليات تهدد النظام العام. وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في قضية بركان La Sofrier الذي انفجر في صيف عام ١٩٧٦، والذي أجاز فيه لسلطات الضبط الإداري منع المرور والملاحة في منطقة معينة، وإخلاء جزء من سكان جزيرة مجاورة بسبب الأخطار التي قد تترتب على انفجار البركان، تأسيساً على أن ظروف الزمان والمكان الاستثنائية التي مثلها انفجار البركان تسوغ هذه الإجراءات الاستثنائية(٤). كما قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٩/٠١/١٠ بأنه " لئن كان الأصل أنه لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي وإلا كان مخالفاً للقانون، إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذه فوراً إخلالاً خطيراً بالصالح

---

(١) نشير في هذا الصدد إلى أنه يوجد الموظف الفعلي في حالتين: الأولى في الظروف الاستثنائية القاهرة الطارئة كثورة عارمة أو انقلاب عسكري أو زلازل كبيرة جدا أو انفجار بركان أو عواصف هائلة، أو أي أمر آخر يطيح بمدن كاملة، إذ يمكن عندها لأي مواطن أن يقوم بعمل الموظف العام غير القادر على مباشرة اختصاصه ويعتبر عمله صحيحا منتجا لآثاره في مواجهة الغير حسن النية. والثانية تتمثل في الموظف الذي يعين بقرار باطل صادر عن غير مختص أو ممن لا يملك ذلك قانوناً أو أن إجراءات تعيينه لم تكتمل بعد أو تم تعيينه بصورة خاطئة ويباشر عمله على الرغم من ذلك وقد يستمر بذلك لأيام أو شهور أو سنوات، وهذا الموظف إذا صدر عنه قرار إداري فيعتبر هذا القرار صحيحا منتجا لآثاره القانونية تجاه الغير حسن النية، أما تجاه الغير سيء النية فلا تعتبر تصرفاته صحيحة ولا منتجة لآثارها. وقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية ضمانا لحسن سير المرفق العام باضطراد وانتظام، راجع استاذنا عبد الهادي، بشار، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها، محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه بالجامعة الأردنية في الفصل الأول ٢٠١٠/٢٠١١، الصفحتان ١٤١ و ١٤٢.

(٢) كنعان، نواف، مرجع سابق، الصفحتان ٣١١ و ٣١٢ وهامشها.

(٣) كنعان، نواف، مرجع سابق، الصفحتان ٣١٢ و ٣١٣.

(٤) كنعان، نواف، مرجع سابق، صفحة ٣١٣.

العام يتعذر تداركه، كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام، فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص، ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها، وأن يعوض صاحب الشأن إذا كان لذلك وجه "[١].

ومن الأهمية بمكان الإشارة في ختام هذا الفرع إلى أمر مهم جداً وهو أنه في حال ممارسة سلطات الضبط الإداري في الدولة لاختصاصاتها في الظروف الاستثنائية غير العادية تجاه حرية الاجتماع، فإنه يمتنع عليها بصورة باتة ومطلقة أن تقوم بممارسة هذه الاختصاصات بشكل تمييزي سواء على أساس الجنس أو اللون أو الفئة أو الطبقة أو غيرها من الأسس التمييزية المقيتة، إنما يتوجب عليها ممارسة اختصاصاتها بشكل موحد على كافة الأفراد في الدولة دون أي تمييز البتة، فلا يجوز لها على سبيل المثال أن تقصر ممارسة حرية الاجتماع على الرجال دون النساء.

الفرع الثاني: المبادئ والقواعد العامة للرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تختلف رقابة القضاء الإداري لأعمال وقرارات وإجراءات سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية عن تلك الرقابة التي تتم عليها في الظروف العادية، حيث يقوم القضاء بتوسيع دائرة مشروعية قرارات وإجراءات سلطات الضبط الإداري بمسوغ وجود الظروف الاستثنائية غير العادية، وذلك للتوصل إلى إقرار مشروعية بعض الإجراءات والقرارات المتخذه من قبلها في هذه الظروف، بشأن الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع، والتي كانت تعد غير مشروعة فيما لو تم اتخاذها في الظروف العادية.

وعلى الرغم مما تقدم، فإنه لا يكف أن تدَّعي سلطات الضبط الإداري بوجود ظروف استثنائية عاجلة كي تسوغ الإجراءات والتدابير غير المشروعة التي اتخذتها، وإنما يتوجب عليها أن تقدم الدليل الدامغ المقبول قانوناً على وجود هذه الظروف، وأن يقتنع القاضي الذي ينظر الدعوى بجديتها وواقعيتها، آخذاً في هذا الأمر بعين الاعتبار طبيعة النشاط، والصعوبات التي يواجهها فرد سلطة الضبط الإداري، وكافة الاعتبارات والملابسات الواقعية التي أحاطت بالظروف الاستثنائية، ودرجة الخطأ الذي ارتكبته سلطة الضبط وفيما إذا كان بسيطاً أو جسيماً، وسبب الضرر، وعموماً كافة الأمور والملابسات والاعتبارات المتعلقة بالموضوع، وبخلاف ذلك فإنه يترتب على اتخاذ الإجراءات والتدابير الضبطية في الظروف الاستثنائية التي لا تستند إلى ظرف استثنائي جدى وواقعي مسؤولية سلطات الضبط الإداري عن هذه الإجراءات والتدابير غير المشروعة إلغاءً وتعويضاً[٢].

وقد أخضع القضاء الإداري وفي مقدمته مجلس الدولة الفرنسي تصرفات سلطات الضبط الإداري خلال الظروف الاستثنائية إلى رقابته، وحدد مجموعة من القيود والضوابط الذي يمكن له من خلالها أن يفرض رقابته على أعمالها خلال هذه الظروف، وذلك كي لا تنحرف عن الغرض الأساسي المناط بها تحقيقه، وضماناً لعدم استغلالها لهذه الظروف لقمع المعارضين، هي:

١- **الوجود:** ونعني به قيام حالة واقعية أو قانونية داهمة ذات طابع استثنائي تدعو سلطات الضبط الإداري إلى التدخل لمواجهتها من خلال إصدار القرار الضبطي المتعلق بها، ويتوجب أن يكون الخطر جسيماً أي غير معتاد أو غير مألوف وحالاً بأن يكون قد وقع بالفعل ولم ينته بعد أو وشيك الوقوع ويهدد سلامة الدولة وأمنها أي أحد عناصرها المتمثلة بالشعب أو الإقليم أو السلطة السياسية[٣]. ويتم تحديد هذه الحالات في كل من الدستور والقانون الخاص

---

(١) نقلاً عن بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، هامش صفحة ٣٣٧.

(٢) كنعان، نواف، مرجع سابق، الصفحتان ٣١٠ و ٣١١.

(٣) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٤١.

بالظروف الاستثنائية كقانون الطوارئ أو قانون الدفاع[١]. ذلك أنه يتوجب أن تكون قرارات وإجراءات سلطات الضبط الإداري قد تمت في ظل وجود ظروف استثنائية، وليس هذا فحسب بل يتوجب على هذه السلطات أن تثبت أولاً وجود هذه الظروف الاستثنائية التي تسوغ بها أفعالها وتقناع القاضي بهذا الوجود، وكذلك يتعين عليها أن تثبت بأن تصرفاتها قد تمت في ظل وجود هذه الظروف لا قبلها ولا بعدها. وبناءً عليه أوجب مجلس الدولة الفرنسي أن تكون تصرفات سلطات الضبط الإداري قد اتخذت خلال الظروف الاستثنائية وأن تكون مقصورة عليها وبالقدر الضروري اللازم لمواجهتها، وهذا ما قضى به في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٤٤/٠٥/١٩ في قضية Delle Ideasess، والذي ألغى بموجبه قرار صادر عن محافظ السين، بفرض قيود على تداول المواد الغذائية لمدة غير محددة بحجة وجود ظروف استثنائية تبرر ذلك، لعدم مشروعيته. كما قضى في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٥٠/٠٢/١٠ في قضية Consorts Perren بإلغاء قرار صادر عن أحد المحافظين برفض تنفيذ حكم قضائي خلال مدة حددها هو مسبقاً لعدم مشروعيته[٢].

٢- **الغرض:** ونعني به أن يكون الغرض والهدف من تصرفات سلطات الضبط الإداري هو حماية النظام العام بعناصره المختلفة وتحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد. وبالتالي لا يكفي أن تثبت هذه السلطات أمام القاضي وجود الظروف الاستثنائية، وبأنها قد اتخذت قراراتها خلال وجود هذه الظروف، وإنما يتعين عليها أيضاً أن تثبت بأن الغرض أو الهدف الأساسي من تلك التصرفات التي تمت في الظروف الاستثنائية هو المحافظة على النظام العام وتحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد. وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية Verrier سنة ١٩١٥، والذي أيد بموجبه تصرفات الإدارة غير المشروعة فيما لو تمت في الظروف العادية، كونها قد تمت في الظروف الاستثنائية العصيبة التي مرت بها فرنسا في ذلك الوقت ووفقاً لمقتضيات سير مرفق الدفاع وما يستلزمه من التخلص من الضباط الذين لا يصلحون لمقتضيات الدفاع القومي[٣].

٣- **اللزوم والضرورة:** ويعني أن يكون القرار الضبطي الإداري الاستثنائي لازماً وضرورياً لمواجهة الحالة موضوع القرار، وأن يكون هو الوسيلة الوحيدة الملاءمة لمواجهة هذه الحالة في تلك الظروف الاستثنائية[٤]. وبعبارة أخرى يجب أن تعجز الطرق العادية أو الوسائل القانونية العادية عن مواجهة الخطر الذي يهدد أمن الدولة وسلامتها، بحيث يعتبر الإجراء أو التدبير الذي اتخذته الإدارة إعمالاً لنظرية الظروف الاستثنائية هو الإجراء أو التدبير الوحيد الملائم لدفع هذا الخطر[٥]. ولذلك لم يكتف مجلس الدولة الفرنسي بأن تثبت سلطات الضبط الإداري وجود الظروف الاستثنائية واتخاذها القرار خلالها بغرض المحافظة على النظام العام وتحقيق المصلحة العامة والسير المنتظم للمرافق العامة، وإنما أوجب عليها أيضاً أن تثبت بأن تصرفها التي اتخذته كان لازماً حتماً لتحقيق هذه الأغراض. وهذا ما أكده في حكمه الصادر في قضيتي Delmotte et Senmartin سنة ١٩١٥، والذي قضى فيهما بمشروعية الأمر الصادر عن الحاكم العسكري باغلاق بعض الحانات على الرغم من أنه يخرج عن أحكام قانون الأحكام العرفية لعام ١٨٤٩، لأنه كان لازماً حتماً، نظراً لما يحدث في تلك الحانات من اجتماعات لمثيري الاضطرابات[٦].

---

(١) كنعان، نواف، مرجع سابق، صفحة ٣١٤.

(٢) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، الصفحتان ٣٥٨ و ٣٥٩ وهامشهما.

(٣) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٣٥٩.

(٤) كنعان، نواف، مرجع سابق، صفحة ٣١٤.

(٥) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، الصفحتان ٣٤١ و ٣٤٢.

(٦) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، الصفحتان ٣٥٩ و ٣٦٠.

كما أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٦/٠٣/١٨ بأنه يتوجب أن تكون الإجراءات المستخدمة بمقتضى الظروف الاستثنائية مقصورة عليها وبالقدر الضروري لمواجهتها، ولهذا يقوم القاضي في مثل هذه الحالة بتقدير مدى ملاءمة الوسيلة المستخدمة مع درجة جسامة الحالة الاستثنائية، فإذا وجد أن الوسيلة المستخدمة أشد من درجة جسامة الخطر، فإنه يحكم بعدم شرعية هذه الإجراءات(١).

٤- **الرقابة على ركن السبب:** حيث أنه يتوجب أن تكون المصلحة العامة التي يبتغي القرار الإداري الضبطي تحقيقها جدية ومحققة، ويقصد بالمصلحة الجدية هنا أن الإدارة تعتمد على أسباب جوهرية في تسويغ تصرفها، بحيث لو لم تتصرف على هذا النحو الذي اتخذته لاختل النظام العام أو توقف سير المرافق العامة، بينما يقصد بالمصلحة المحققة أن تكون الأسباب التي اعتمدت عليها الإدارة لتسويغ الإجراءات الاستثنائية التي اتخذتها حقيقية وليست وهمية. فقد قام القضاء الإداري بالرقابة على ركن السبب في القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، وهذا أمر مهم جداً كونه يمثل ضمانة مهمة جداً للتأكد من مدى مشروعية القرار وعدم انحراف هذه السلطات فيه، في استعمال سلطتها الممنوحة لها في الظروف الاستثنائية للمحافظة على النظام العام وتحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، لتحقيق أمور أخرى بعيدة عنها كالانتقام أو قمع المعارضين.

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦١/٠٤/١٨ بإلغاء قرار وزير الداخلية سنة ١٩٦٠ باعتقال أحد الأشخاص وحجزه في مكان أمين لخطورته على الأمن، تأسيساً على أن الأسباب التي ساقتها الإدارة لتسويغ هذا القرار قد ثبت عدم صحتها، ومما جاء فيه " إن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرر إصداره ويدفع الجهة الإدارية إلى التصرف والعمل، وهذا الشرط أكثر لزوماً للقرارات التي تمس الحريات الشخصية، ويتمثل ركن السبب فيها في أن يكون حقيقياً لا وهمياً ولا صورياً، وصحيحاً مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة منتجة وقانونية بأن تتحقق فيه الشروط والصفات الواجب توافرها فيه قانوناً،... ومن حيث أنه يبين من كل ما تقدم أن ما استندت إليه جهة الإدارة من نعت المدعي بالخطورة على الأمن وسوء السير والسمعة لا يستند إلى أساس ثابت، ومن ثم فإن القرار المطعون فيه والقاضي بالقبض على المدعي وحجزه في مكان أمين لا يستند على سبب صحيح، ومن ثم يتعين الحكم بإلغائه "(٢).

٥- **الخضوع لرقابة القضاء:** حيث يتوجب اخضاع القرارات والإجراءات والتدابير الضبطية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية إلى رقابة القضاء الإداري. ويرى الدكتور نواف كنعان بأن القضاء الإداري في هذه الحالة يقوم " بالتأكد من ملاءمتها وليس مشروعيتها، ومن ثم فإن رقابة القضاء هنا تقتصر على النظر في التعويض عندما يترتب على الإجراء الضبطي إصابة الأفراد بالأضرار من جرائها، إعمالاً لنظرية المسؤولية الإدارية"(٣).

ونحن لا نتفق مع هذا الرأي الذي يخالف كافة ما ذكرناه في هذا المطلب، إذ يفرض القضاء الإداري رقابته على مشروعية تصرفات سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، وكل ما هنالك أن نطاق المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية يتسع ليضفي المشروعية على أعمال وتصرفات كانت لتعتبر غير مشروعة فيما لو تمت في الظروف العادية،

---

(١) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٤٢ وهامشها.

(٢) علي، أحمد مدحت، (١٩٧٨)، نظرية الظروف الاستثنائية، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، الصفحتان ٢١٧ و ٢١٨، وقد تكرر المبدأ ذاته في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٠/٠٥/٠٣ في القضية رقم ٩٥٤.

(٣) كنعان، نواف، مرجع سابق، صفحة ٣١٥.

ولكنها تعتبر مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية لأنها قد تمت خلال هذه الظروف ولمواجهتها حفاظاً على النظام العام وتحقيقاً للمصلحة العامة وضماناً لحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد[١].

٦- **التعويض:** ونعني به التزام سلطات الضبط الإداري بتعويض المتضررين من جراء تصرفاتها التي تتم في الظروف الاستثنائية حتى لو تم اعتبارها تصرفات مشروعة بسبب اتخاذها في ظل هذه الظروف ولمواجهتها. وهذا ما سار عليه القضاء الإداري الفرنسي في العديد من الأحكام، إذ أنه وعلى الرغم من إقراره بمشروعية تصرفات سلطات الضبط الإداري خلال الظروف الاستثنائية، إلا أنه كان في كثير من الأحيان يحكم بالتعويض للمضرور من تلك التصرفات والإجراءات الاستثنائية. وقد أخذ القضاء الإداري الفرنسي في تقريره لمسؤولية الإدارة في هذه الحالة بنظرية تحمل التبعة، وبمقتضى هذه النظرية تسأل سلطات الضبط الإداري عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء أعمالها، دون تكليف طالب التعويض أن يثبت خطأ الإدارة، فالمسؤولية في هذه الحالة لا تتصل بفكرة الخطأ، وبذلك يجوز للقضاء أن يحكم بالتعويض بسبب أضرار لحقت بالغير على الرغم من اعترافه بمشروعية تصرف الإدارة. وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي هذه المعاني في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٧١/٠٣/١٧ في قضية Durand[٢].

أما القضاء الإداري المصري فالأمر مختلف، إذ ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في القضية رقم ٧ تاريخ ١٩٥٤/١٢/١٤ إلى القول بضرورة إقامة هذه المسؤولية على أساس الخطأ الذي يسبب ضرراً للغير وقيام علاقة سببية بين الخطأ والضرر. في حين ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى القول بضرورة التفرقة بين الخطأ المعتبر في الظروف العادية والخطأ المعتبر في الظروف الاستثنائية، وذلك في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٧/٠٤/١٣، والذي جاء فيه " يتعين التفرقة في مسؤولية الدولة بين ما يصدر من السلطة العامة من تدابير وتصرفات، وهي تعمل في ظروف عادية، تتاح لها فيها الفرصة كاملة للفحص والتبصر والروية، وبين ما تضطر إلى اتخاذه من قرارات وإجراءات عاجلة تمليها عليها ظروف طارئة ملحة غير عادية، لا تمهل للتدبر، ولا تتحمل التردد، كالحرب والفتنة والوباء والكوارث، ففي الحالة الأولى تقوم مسؤوليتها متى وقع ثمة خطأ من جانبها ترتب عليه ضرر للغير، وقامت بين الخطأ والضرر رابطة السببية، وتتراوح هذه المسؤولية تبعاً لجسامة الخطأ والضرر، أما في الحالة الثانية، فالأمر جد مختلف إذ يوزن الخطأ بميزان مغاير وتقدر المسؤولية على هذا الأساس، فما يعد خطأ في الأوقات العادية، قد يكون إجراءً مباحاً في أحوال الضرورة الاستثنائية، وتتدرج المسؤولية على هذا الأساس، فلا تقوم كاملة إلا إذا ارتكبت الإدارة خطأً استثنائياً جسيماً يرقى إلى درجة التعسف المتعمد المصطحب بسوء القصد "[٣].

ونحن نؤيد ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي من إقامة المسؤولية في هذه الحالة استناداً إلى نظرية المخاطر أو تحمل التبعة، ذلك أن القضاء الإداري يقر في هذه الحالة بمشروعية إجراء الإدارة في الظروف الاستثنائية، الأمر الذي يعني أنه إجراء صائب ولا يوجد ثمة خطأ يمكن نسبته إليه، وبالتالي كيف يمكن لنا أن نقيم مسؤوليتها على أساس الخطأ في ظل نفيه من خلال الإقرار بمشروعيتة الإجراء؟!، وعليه فإننا نرى إقامة المسؤولية في هذه الحالة إعمالاً لنظرية المخاطر أو تحمل التبعة أي مسؤولية الإدارة بلا خطأ.

---

(١) من هذا الرأي أيضاً قبيلات، حمدي، مرجع سابق، صفحة ٢٦٧ والذي يرى بأنه " بالرغم من اتساع نطاق حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، إلا أنها تبقى خاضعة للرقابة القضائية للتأكد من مشروعيتها على الأقل من ناحية الغرض والأسباب المبررة لاتخاذ الإجراء الضبطي في الظرف الاستثنائي ".

(٢) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٣٦٠ وهامشها.

(٣) نقلاً عن بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٤٠ وهامشها.

المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في انجلترا والرقابة القضائية عليها

نعرض في هذا المطلب لحدود سلطات الضبط الإداري في انجلترا في الظروف الاستثنائية (فرع أول)، ونوضح الرقابة القضائية على أعمال هذه السلطات في تلك الظروف (فرع ثاني).

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في انجلترا

نتناول في هذا الفرع حدود سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية في انجلترا تجاه الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع موضوع دراستنا، وذلك من خلال استعراض نظامي الأحكام العرفية العسكرية وحالة الطوارئ فيها فضلاً عن قانوني الدفاع عن المملكة:

أولاً: نظام الأحكام العرفية العسكرية: اختلف الفقهاء الانجليز حول مدى مشروعية هذا النظام بل وأيضاً وجوده في انجلترا، حيث ذهب ديسي Diecy إلى أنه غير موجود أصلاً، إذ أنه لم يعترف لا بوجوده ولا بمشروعية هذا الوجود، وقال بأنه لا يوجد هنالك قانون للأحكام العرفية في انجلترا، وإنما هي مجرد مشيئة وإرادة القائد الأعلى للجيش، وبأن انجلترا لا تعرف شيئاً من هذا القبيل، لأنه لا يُسمح بأن يعطل قانون البلاد العادي، وكذلك لأنه يشكل خروجاً صارخاً على أسس مبدأ سيادة القانون[١]. بينما ذهب آخرون إلى الاعتراف بنظام الأحكام العسكرية في انجلترا، وقرروا إمكانية فرضه في انجلترا وذلك في حالات التمرد والعصيان أو الحرب الأهلية أو تعرض الدولة لغزو خارجي[٢]. في حين استقرت أحكام القضاء الانجليزي على أن الظروف التي تسوغ إعلان هذا النظام تتمثل في قيام الحرب، خارجية كانت أو داخلية " حرب مدنية "، ووضع معياراً منضبطاً لقيام الحرب، يتمثل في عجز الحكومة المدنية عن مباشرة اختصاصاتها، وعجز المحاكم العادية عن مباشرة واجباتها. ولكنه لم يعتبر المحاكم العسكرية التي يشكلها القائد العسكري عند إعلان هذا النظام محاكم قانونية، بل اعتبرها لجان عسكرية يشكلها القائد العسكري للتحقيق في مخالفات أوامره وإعلاناته، وكي تسدي المشورة له حول أفضل السبل في توجيه الاتهام إلى المخالفين لهذه الأوامر والإعلانات. كما أنه لم يقر بالصفة القضائية لما تصدره هذه اللجان من أحكام، إذ لم يعتبرها أحكاماً قضائية، ذلك أنها لا تحوز حجية تجاه القائد العسكري الذي يملك تعديلها وإلغاءها وحفظها، ولذلك فهي لا تعتبر أكثر من قرارات صادرة عن القائد العسكري نفسه[٣].

ثانياً: نظام حالة الطوارئ: تميز التنظيم القانوني لحالة الطوارئ في انجلترا قبل عام ١٩٢٠ بعدم وجود قانون ينظم حالة الطوارئ مقدماً بتشريع سابق على قيامها يحدد اختصاصات السلطة القائمة على هذه الحالة، بل كان، إذا قامت أزمة تستدعي اتخاذ إجراءات استثنائية مخالفة للقانون العام، يبيح بمقتضى تشريع يصدره البرلمان وقف ما يسمى قانون الإحضار (Habeas Corpus)، وهو القانون الذي يجيز لكل شخص اتخذ ضده إجراء مخالف للقانون، كأن حبس مثلاً لشبهة علقت به، استصدار أمر إحضار وإنهاء حالة الحبس المخالفة للقانون إما بالإفراج عنه أو بمحاكمته محاكمة قانونية. فإذا وقف قانون الاحضار لأجل معين، أمكن للسلطة التنفيذية أن تتخذ من الإجراءات الاستثنائية ما تقتضيه الظروف. وقبل انتهاء هذا الأجل يصدر عادة قانون للتضمينات أو التعويضات (Bill of Indemnity) يعفي الموظفين العامين من مسؤوليتهم عن إتخاذ هذه الإجراءات الاستثنائية المخالفة للقانون، بشرط أن تكون فد اتخذت بحسن نية (Bona Fide) وفي خدمة الوطن أي لمصلحة عامة. وبالتالي فإن القانون الانجليزي

---

(١) Dicey , Albert Venn , opus citatum , Pages ٢٨٧ – ٢٩٤.

(٢) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٢٧٨.

(٣) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٣٤ وهامشها.

حتى سنة ١٩٢٠ تميز بأنه لا ينظم حالة الطوارئ بموجب تشريع سابق على وجودها، بل يصفيها بموجب تشريع لاحق لها هو قانون التضمينات. أما التشريع الذي يصدر لوقف قانون الاحضار فهو بمثابة إعلان لحالة الطوارئ[١].

أما في عام ١٩٢٠ فقد تغير الوضع وتميز التنظيم القانوني لحالة الطوارئ في انجلترا بوجود قانون سابق ومعد سلفاً يحتوي على نصوص أساسية ومحددة، تستهدي بها سلطة الطوارئ في ممارستها لاختصاصاتها، وذلك مع ترك سلطة تقديرية واسعة لها في ممارسة هذه الاختصاصات من خلال إصدار ما تراه ضرورياً من اللوائح والأوامر لمجابهة الظروف الاستثنائية، والتي تعتبر من قبيل التشريعات الفرعية (Subordinate Legislations) في انجلترا، وهي تلك التشريعات التي تصدرها الحكومة بموجب تفويض من البرلمان[٢]. وهذا القانون هو قانون الطوارئ لسنة ١٩٢٠ المعدل عام ١٩٦٤ (Emergency Powers Act)، ومن أهم ما تضمنه أنه يحق للملكة إعلان حالة الطوارئ إذا ظهر في أي وقت أو كان على وشك الظهور، ظروف من طبيعتها تهديد تأمين وتوزيع الطعام والماء والوقود أو الإضاءة أو وسائل القوى المحركة، والتي من شأنها حرمان المجتمع أو أي جزء حيوي منه من مواد الحياة الضرورية. ولا يجوز نفاذ هذا الإعلان لأكثر من شهر واحد، دون المبادرة بإعلان جديد لها يتم خلال تلك الفترة، وحينما يتم إعلان حالة الطوارئ يجب عرض قرار إعلانها على البرلمان فوراً، وإذا كان مجلسا البرلمان غير منعقدين لانفضاض الدورة أو تأجيلها فيجب دعوتهما للانعقاد خلال خمسة أيام. أما فيما يتعلق بما تمارسه سلطة الطوارئ من اختصاصات استثنائية بموجب هذا القانون، فقد قضى القانون بأنه حينما يتم إعلان حالة الطوارئ وطيلة فترة نفاذها، فإن للملكة في مجلسها إصدار اللوائح اللازمة لتأمين مواد الحياة الضرورية للمجتمع، ويمكن تفويض وزير الداخلية وإدارات الحكومة الأخرى بإصدار هذه اللوائح، كما يمكن تفويض الذين يعملون في خدمة الملكة أو باسمها ونيابة عنها في إصدارها أيضاً، ويمكن النص فيها على تقديم المخالفين لها للمحاكمة أمام محاكم القضاء المستعجل، ولا تتجاوز عقوبة مخالفة تلك اللوائح الحبس لمدة ثلاثة أشهر أو الغرامة التي مقدارها مائة جنيه استرليني أو كليهما معاً، مع التعويض عن أية مواد أو أموال أتلفت نتيجة ارتكاب تلك المخالفة، ولا تغير اللوائح الإجراءات الجزائية أو تمنح الحق في العقاب دون محاكمة، ولا تفرض اللوائح نظام التجنيد الإجباري، أو السيطرة على الصناعات، أو تغير قواعد الإجراءات الجزائية، أو تعتبر الاشتراك في الاضراب، أو حث الغير على الاشتراك فيه بإرادته عملاً معاقباً عليه، ويجب عرض كافة اللوائح على البرلمان في أقرب وقت ممكن من تاريخ صدروها، ويوقف نفاذها بعد مرور سبعة أيام من تاريخ عرضها على البرلمان، ما لم يُصدر مجلسا البرلمان قراراً باستمرار العمل بها[٣].

وبذلك يتبين بأن القانون المذكور قد تضمن نصوصاً أساسية محددة دون تفصيلات كثيرة، كي تستهدي بها سلطة الطوارئ في انجلترا حين ممارستها لاختصاصاتها الاستثنائية في الظروف الاستثنائية، تاركاً لها قدراً واسعاً من السلطة التقديرية حين ممارستها لهذا الاختصاصات، وبالتالي يحق لها أت تتخذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية، ولكن ضمن الحدود والضوابط والشروط الواردة في القانون وليس بصورة مطلقة من أي قيد.

ثالثاً: قانوني الدفاع عن المملكة: يلاحظ بأن المشرع الانجليزي قد أصدر خلال الحربين العالمتين الأولى والثانية قوانين الدفاع عن المملكة، حيث أصدر إبان الحرب العالمية الأولى – أي قبل سن قانون الطوارئ سنة ١٩٢٠ – قوانين الدفاع عن المملكة ١٩١٤ – ١٩١٥، وكذلك

---

(١) السنهوري، عبد الرزاق، البحث السابق، الصفحتان ٨٤ و ٨٥.

(٢) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٥١ وهامشها.

(٣) للمزيد حول هذا القانون، أنظر بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٤١ – ٤٤.

أصدر إبان الحرب العالمية الثانية – وعلى الرغم من وجود قانون الطوارئ لعام ١٩٢٠ – قوانين الدفاع عن المملكة ١٩٣٩ – ١٩٤٠، أي أن المشرع لم يكتف بما ورد به خلال هذه الحرب، إنما تعداه إلى سن القوانين الجديدة الخاصة بالدفاع عن المملكة فيها.

وعموماً فقد فوضت هذه القوانين سلطة الطوارئ في انجلترا باختصاصات استثنائية واسعة جداً تمتد إلى إصدار اللوائح والأوامر لتأمين النصر في المعركة، من قبيل إصدار اللوائح اللازمة للمحافظة على الأمن العام وسلامة المجتمع وتوفير المواد الضرورية الأساسية للمجتمع وتلك المنظمة لتوجيه الاتهام ومحاكمة المخالفين لأوامر سلطة الطوارئ والخاصة بالسيطرة على الممتلكات وغيرها. وقد أُطلق على قوانين الدفاع عن المملكة الخاصة بالحرب العالمية الثانية مسمى قانون كل الأشخاص وكل الأشياء (Everything and Everybody Act) تعبيراً عن مدى اتساع التفويض بالاختصاصات الممنوحة لسلطة الطوارئ بموجبها، إذ ألزمت الأفراد بأن يضعوا تحت تصرف التاج الملكي كافة جهودهم وممتلكاتهم لتأمين أمن المملكة وسلامتها، الأمر الذي أدى إلى معاناتهم مما تضمنته هذه القوانين من أحكام خاصة بالسيطرة على نشاط الأفراد وممتلكاتهم. ولذلك اعتبر الفقه هذا القانون من القوانين ذات الأثر الكبير في تاريخ انجلترا، كونه قد منح اختصاصات واسعة جداً للتاج الملكي، وصلت إلى مرحلة وصفها الفقه بأنها مرحلة آلت فيها معظم اختصاصات البرلمان إلى التاج، وقد اعتبر هذا القانون من قوانين السلطات الكاملة التي فوض بموجبها البرلمان الحكومة تفويضاً مفتوحاً (Cart Blanch)[(١)].

وقد اختلف الفقه حول الأسلوب المتبع في انجلترا لمواجهة الظروف الاستثنائية، حيث ذهب الدكتور نواف كنعان إلى القول بأن الاسلوب المعمول به في النظام الانجليزي " يقوم على إصدار ما يسمى (قانون الظروف) في كل حالة على حده، أي أنه عند حدوث ظروف استثنائية تلجأ السلطة التنفيذية للبرلمان وتطلب منه منحها سلطات استثنائية لتنظيم سلطة الضبط الإداري والوسائل التي يجوز لها استخدامها، ويتولى البرلمان فحص كل حالة، ويفوض الحكومة في اتخاذ التدابير الاستثنائية لكل حالة بعينها "[(٢)]. في حين يرى الدكتور حقي اسماعيل بربوتي بأن " حقيقة الأمر وبحق تتمثل في وجود تشريع سابق معد سلفاً لمواجهة حالة الطوارئ، وهذا التشريع قد جاء بنصوص أساسية ومحددة تستهدي بها سلطة الطوارئ في ممارسة اختصاصاتها. لذلك يمكن القول أن تنظيم حالة الطوارئ في انجلترا يقوم على أساس وجود قانون سابق ينظم شروطها وأوضاعها على نحو غير تفصيلي "[(٣)]. أما نحن فنرى بأنه أسلوب مزدوج، إذ تبين لنا مما تقدم بيانه بأن المشرع الانجليزي قد سن قانون الطوارئ لسنة ١٩٢٠، إلا أنه لم يكتف به خلال الحرب العالمية الثانية، إنما تعداه إلى إصدار قانون آخر يُعمل به معه في تلك الحرب هو قانون الدفاع عن المملكة ابان تلك الحرب.

---

(١) Allen , Carleton Kemp , opus citatum , Pages ٥١ – ٦٢ , وبربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحتان ٤٩ و ٥٠ وهامش صفحة ٥٠.

(٢) كنعان، نواف، مرجع سابق، الصفحتان ٣٠٧ و ٣٠٨.

(٣) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحتان ٥١ و ٥٢.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في انجلترا

نشير بداية إلى أننا لم نجد أية أحكام قضائية انجليزية صادرة في الظروف الاستثنائية بشأن حرية الاجتماع موضوع دراستنا، وعليه فسوف نقتصر في هذا الفرع على إعطاء لمحة عامة عن الرقابة القضائية في هذه الظروف في انجلترا، وذلك من خلال البنود التالية:

أولاً: مدى اختصاص المحاكم الانجليزية في الرقابة على أعمال سلطة الطوارئ: تختص كافة المحاكم الانجليزية بالرقابة على أعمال سلطة الطوارئ ما دام موضوع النزاع يدخل ضمن اختصاصاتها، إلا إذا أصدر البرلمان قانوناً بالإعفاء من التضمينات كي يحمي سلطة الطوارئ من المسؤولية المترتبة عما اتخذته من تدابير غير مشروعة ألحقت ضرراً بالغير(١). ولكن هذه الرقابة مقصورة على رقابة مشروعية التشريع الفرعي أي اللوائح التي تصدرها هذه السلطة في الظروف الاستثنائية لمواجهة هذه الظروف، وذلك دون أن تمتد رقابتها إلى رقابة التشريع العادي الصادر عن البرلمان(٢).

ثانياً: اختصاص محاكم القضاء المستعجل في الرقابة على أعمال سلطة الطوارئ: قضى قانون الطوارئ لسنة ١٩٢٠ المعدل سنة ١٩٦٤ بجواز تقديم المخالفين للوائح سلطة الطوارئ أمام القضاء المستعجل، وبأن العقوبة تتراوح ما بين الحبس لمدة ثلاثة أشهر أو الغرامة مائة جنيه استرليني أو كليهما معاً، مع الإلزام بتعويض الضرر الناجم عن المخالفة. وهذه المحاكم ليست محاكم خاصة أو استثنائية، إنما هي من محاكم القضاء الجزائي الانجليزي، حيث تعتبر محاكم أول درجة ذات اختصاص ابتدائي بنظر القضايا الجزائية، وأحكام هذه المحاكم ليست باتة، إنما يجوز الطعن بها أمام المحاكم الأعلى درجة(٣).

ثالثاً: المحاكم الاستثنائية: حيث عرفت انجلترا المحاكم الاستثنائية في زمن الحرب، أو عند إعلان نظام الأحكام العرفية العسكرية (Martial Law)، وهذه المحاكم الاستثنائية هي المحاكم العسكرية (Martial Courts) التي تشكل بموجب قانون يصدره البرلمان، وقد شُكلت أثناء إعلان حالة الطوارئ في فترة الحربين العالميتين الأولى والثانية، وكانت تتألف من أعضاء عسكريين، وتختص بنظر طائفة من القضايا الخطيرة التي تمس أمن الدولة، وأحكامها ليست قطعية، إنما يجوز الطعن بها أمام القضاء. وقد استقر قضاء المحاكم العادية على أن هذه المحاكم ليست سوى لجان استشارية يشكلها القائد العسكري لتقدم له المشورة حول أفضل السبل في تطبيق القانون العسكري، ولذلك فإن قراراتها لا تعتبر أحكاماً قضائية على الإطلاق، لأنها ليست محاكم قضائية، لإفتقارها إلى العنصر القضائي، من قبيل ما قضت به في قضية Egan - v- Macready(٤).

رابعاً: عدم خضوع قرار إعلان حالة الطوارئ للرقابة القضائية: حيث لا توجد للقضاء الانجليزي أية أحكام راقب بموجبها قرار إعلان حالة الطوارئ ويكمن السبب في ذلك أن قرار إعلان حالة الطوارئ يصدر عن الملكة، والقرارات التي من هذا النوع لها قوة القانون، فضلاً عن أنه يخضع لرقابة البرلمان(٥).

---

(١) للمزيد حول اختصاصات هذه المحاكم، أنظر بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٣٨٠ – ٣٨٦.

(٢) أبو المجد، أحمد كمال، مرجع سابق، صفحة ٤٣.

(٣) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٤١٧ – ٤١٩.

(٤) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحتان ٤٢٢ و ٤٢٣ وهامشهما.

(٥) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٤٥٣، وأنظر عكس ذلك عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٢٨٦، والتي ترى بأن القضاء الانجليزي " قد اعتبر قرار إعلان حالة الطوارىء من أعمال السيادة التي تخرج عن نطاق رقابته " ولم تقدم أي حكم قضائي انجليزي يثبت رأيها.

خامساً: الرقابة من خلال تطبيق نظرية تجاوز القانون: تمتد رقابة القضاء الإنجليزي في الظروف الاستثنائية لا إلى اللوائح التي تصدرها سلطة الطوارئ فقط، وإنما أيضاً إلى الرقابة على الأوامر والتعليمات التي تصدرها هذه السلطة تنفيذاً لتلك اللوائح، حيث يقوم القضاء بفرض رقابته على مشروعية التشريعات الفرعية وملحقاتها تأكيداً لمبدأ سيادة البرلمان في مجال التشريع، وبالتالي إذا لم تكن هذه التشريعات صادرة ضمن حدود وضوابط التفويض الممنوح من البرلمان بموجب القانون الصادر عنه بهذا الخصوص، سواء من حيث الاختصاص أو الشكل والإجراءات أو الغاية والغرض، فإن القضاء يمتنع عن تطبيقها في القضية المعروضة أمامه، وفقاً لنظرية تجاوز القانون(١)، وقد طبق القضاء هذه النظرية من خلال الرقابة على عدة أمور: أولها الاختصاص، حيث فرض القضاء الانجليزي رقابته على مدى اختصاص الجهة التي أصدرت التشريع الفرعي قانوناً بهذا الإصدار، ولكن هذه الرقابة على ركن الاختصاص تراوحت ما بين التشدد حيناً والتجاوز أو التخفيف أحياناً (٢). وثانيها الشكل والإجراءات التي أوجب القانون اتباعها، وقد تباينت أحكامه بهذا الصدد في ظل الظروف الاستثنائية، وذلك وفقاً لظروف وملابسات كل قضية على حدا وما يعتبر شكل وإجراء جوهري يترتب على مخالفة البطلان وما يعتبر خلاف ذلك أي غير جوهري ولا يترتب على مخالفة البطلان، سواء فيما يتعلق بالأوامر التي تصدرها سلطة الطوارئ أو التعليمات الصادرة عنها(٣). وثالثها الغرض (الانحراف في استعمال السلطة)، إذ اشترط القضاء أن تستهدف الجهة التي أصدرت التشريع الفرعي تحقيق الغرض الذي من أجله مُنحت اختصاصاً بإصداره، وقد تشدد القضاء الانجليزي تجاه هذا العيب الخطير في عدد من القضايا المنظورة أمامه، من قبيل ما قضى في قضية R.V.Governor of Brixton prison سنة ١٩١٦ و قضية Ex.P.Sacksteader سنة ١٩١٨، من أنه " ليس من المعقول أن تتقبل المحكمة ادعاءات الهيئة التنفيذية بأن المتهم رعن الاعتقال وأنها بسبيلها إلى ترحيله، ولذلك يصبح موضوع النظر في طلب إطلاق السراح استناداً إلى نظام أوامر الإحضار غير ذي جدوى، باعتبار أن اعتقاله وإبعاده من إطلاقات الوزير، فالمحكمة لا بد أن تتحرى صحة استخدام الوزير لسلطته التقديرية وفقاً لأغراض القانون المانح للاختصاصات "(٤). ورابعها الرقابة من خلال إقرار شرط المعقولية، حيث أوجد القضاء الانجليزي هذا الشرط منذ أمد بعيد، ولكنه ظهر بشكل واضح لأول مرة في حكم مجلس اللوردات في قضية Westiminister Corp. –V- London and North Western سنة ١٩٠٥، حيث جاء فيه " على الأشخاص العامة المفوضة بإصدار التشريعات المكتوبة، أن تحرص على ألا تتجاوز حدود اختصاصاتها، أو تسيء استخدامها، فعليها أن تلتزم بحدود الاختصاصات المفوضة لها، وأن تعمل بحسن نية، ومعقولية، والافتراض الأخير يدخل في معنى الافتراض الثاني إن لم يدخل في معنى الافتراض الأول ". ومؤدى هذا الشرط أن أي تشريع فرعي يعتبر مجاوزاً للقانون، متى صدر بطريقة غير معقولة توقع ظلماً على الأفراد. وظاهر بأن هذا الشرط يتضمن عدة شروط في آن معاً أهمها السبب الصحيح والغرض وعدم الحاق ظلم بالأفراد. وقد واجه القضاء صعوبة في تطبيق هذا الشرط في الظروف الاستثنائية، لأن اللوائح الصادر فيها عادة ما تتضمن عبارات عامة مجملة غير دقيقة مثل " السبب المعقول

---

(١) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحتان ٤٩٤ و ٤٩٥، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٢٨٧.

(٢) للتوسع في هذا الموضوع أنظر بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٤٩٦ – ٥٠٦، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحات ٢٨٧ – ٢٨٩.

(٣) للمزيد حول هذا الموضوع أنظر بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٥٠٩ – ٥١٢، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٢٩٠ و ٢٩١ والهامش.

(٤) للتوسع في هذا الموضوع أنظر بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحتان ٥٠٧ و ٥٠٨، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٢٨٩ وهامشها وهامش صفحة ٢٩٠.

"، وهذا السبب المعقول قد يتعذر الكشف عنه وتبيان حقيقته في الظروف الاستثنائية لتعلق ذلك بأمن المملكة وسلامتها، وبالتالي اكتفى القضاء في هذه الظروف بتحري وجود السبب دون التدقيق في مدى صحته وجديته بحيث يسوغ تدخل السلطة فعلاً وحقيقةً، من قبيل ما قضى به في قضية Home Secretary –V- Lee سنة ١٩٤١، وكذلك في قضية Home Secretary –V- Budd– عام ١٩٤١، وأيضاً في قضية Green –V- Secretary of State for Home Affairs سنة ١٩٤٢[١].

المطلب الثالث: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في فرنسا والرقابة القضائية عليها

نبين في الفرع الأول من هذا المطلب حدود سلطات الضبط الإداري الفرنسية في الظروف الاستثنائية، في حين نوضح في الفرع الثاني مدى خضوعها للرقابة القضائية في هذه الظروف.

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في فرنسا

لقد تم تنظيم الظروف الاستثنائية في فرنسا من خلال عدة نصوص تشريعية، دستورية وقانونية على حد سواء، نعرضها ونبين تأثيرها على ممارسة حرية الاجتماع في فرنسا في تلك الظروف وحدود سلطات الضبط الإداري تجاهها فيها، من خلال النقاط التالية:

أولاً: نظام لوائح الضرورة: وهي تلك اللوائح التي تصدرها الحكومة في الظروف الاستثنائية لمواجهة أحداث واضطرابات لا تحتمل التأخير، وتصدر في شكل قرارات أو مراسيم لها قوة القانون، وقد تخرج بها الحكومة عن حكم القانون لمواجهة حالات خاصة كالفتن والحروب الأهلية والاضطرابات السياسية[٢]. وقد تناولت هذا النظام المادة ١٦ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، والتي سمحت لرئيس الجمهورية باتخاذ الإجراءات والتدابير التي تقتضيها الضرورة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تتعرض لها فرنسا، بنصها على أنه " إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزير الأول ورؤساء المجالس والمجلس الدستوري بصفة رسمية ويُخطر الشعب بذلك برسالة. ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن، ويستشار المجلس الدستوري فيما يخص هذه الإجراءات ويجتمع البرلمان بحكم القانون. ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية "[٣].

وظاهر من النص المذكور بأنه قد منح رئيس الجمهورية اختصاصات واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية، بحيث يجوز له اتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف ومن ضمنها التشريع متى تعذر على السلطة التشريعية القيام بوظيفتها[٤]. ومن ثم فإن هذا النص يوسع من اختصاصات سلطات الضبط الإداري ممثلة برئيس الجمهورية تجاه الحقوق

---

(١) للمزيد حول هذا الموضوع أنظر بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٥١٣ – ٥١٩، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٢٩٢.

(٢) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ٤٠٥، وقد أضاف الدكتور محمد إلى التعريف الخروج عن حكم الدستور، ونحن لا نؤيد ذلك، وبالتالي استبعدناه منه، إذ نرى عدم جواز خروج الحكومة في لوائح الضرورة وما يماثلها في الدول الأخرى على حكم الدستور بتاتاً سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية. ومن رأيناً عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ١٩٢ والذي يرى بأنه لا يمكن القول بأن المادة ١٦ من الدستور الفرنسي تبيح تعديل الدستور لأن الغرض الرئيسي منها هو إعادة الأوضاع الدستورية الطبيعية للمؤسسات العامة.

(٣) نقلاً عن عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣١٤.

(٤) علي، أحمد مدحت، مرجع سابق، صفحة ٥٤.

والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع في هذه الظروف، ولكن ضمن الحدود والضوابط الشكلية والموضوعية الواردة في النص، والتي تهدف إلى حسن تطبيقه على الوجه الأكمل من جهة، ومن جهة أخرى حماية هذه الحقوق والحريات – إلى الحد الممكن – في هذه الظروف(١).

وتتمثل الحدود والضوابط الشكلية في ضرورة قيام رئيس الجمهورية بالتشاور مع الوزير الأول أي رئيس الوزراء الفرنسي، وكذلك مع رئيس الجمعية الوطنية الفرنسية ورئيس مجلس الشيوخ الفرنسي، وأيضاً مع رئيس المجلس الدستوري الفرنسي، وبعد ذلك يقوم بإخطار الشعب برسالة بشأن هذا الموضوع. كما يتوجب عليه أن يستشير المجلس الدستوري فيما يتعلق بالتدابير والإجراءات المتخذة لمواجهة الظروف الاستثنائية. بينما تتمثل الحدود والضوابط الموضوعية في ضرورة وجود خطر جسيم وحال يهدد مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية، وأن يؤدي هذا الخطر الجسيم والحال إلى انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد، وأن يكون الغرض من الإجراءات والتدابير التي يخذها رئيس الجمهورية هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن. كما حظرت المادة المشار إليها حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية، بل على النقيض من ذلك تماماً، أوجبت اجتماع البرلمان بحكم القانون أثنائها. ويلاحظ بأن المادة المذكورة قد أغفلت النص على حد أو نطاق زمني لتطبيقها، إلا أن منطق نظرية الظروف الاستثنائية يقتضي إعمالها طوال فترة وجود الخطر الحال والجسيم الذي يهدد المؤسسات العامة، وبعبارة أخرى يظل العمل بهذه المادة سارياً ما دامت شروط تطبيقها متوافرة وقائمة(٢).

ثانياً: نظام التفويض التشريعي: وقد نصت على هذا النظام المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي، والتي قضت بأنه " يجوز للحكومة، لتنفيذ برنامجها، أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محددة بإصدار أوامر بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون، وتصدر هذه الأوامر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة. وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها، على أنها تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض. وبعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز تعديل الأوامر إلا بقانون وذلك في المواد التي تدخل في النطاق التشريعي ".

وظاهر من النص المتقدم بأن المشرع الدستوري الفرنسي، وإن أقر مبدأ التفويض، إلا أنه أحاطه بضمانات ومتطلبات وشروط وضوابط عديدة، لكفالة عدم استخدامه بسوء نية، ومن أهمها أن التفويض لا يتم إلا بناءً على طلب الحكومة، وذلك في كافة الظروف سواء العادية أم الاستثنائية، إذ أن النص ورد مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد ما يقيده، وهنا لم يرد ما يقيده أم يحد من تطبيقه في الظروف العادية وبالتالي يطبق عليها(٣)، وكذلك يجب أن يكون التفويض لمدة محددة، وأن يكون موضوع التفويض في مسائل محددة تعتبر عادة من اختصاص المشرع العادي، وأيضاً يتوجب أخذ رأي مجلس الدولة قبل إصدار مجلس الوزراء لأوامر

---

(١) عكس هذا الرأي أنظر علي، أحمد مدحت، مرجع سابق، صفحة ٥٤، حيث يرى بأن يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ كافة الإجراءات " ولو كانت هذه الإجراءات تقف العمل بالضمانات الأساسية المقررة لممارسة الحريات العامة ".

(٢) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣١٧ وفتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ٤١٢.

(٣) عكس هذا الرأي أنظر علي، أحمد مدحت، مرجع سابق، صفحة ٩٠، حيث يرى بأنه " يجب على البرلمان الفرنسي أن لا يفوض الحكومة في إصدار أوامر تنفذ بها برنامجها، إلا إذا تطلبت ظروف استثنائية هذا التفويض "، وأنظر تأييداً له فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ٤٠٤ وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣١٨.

التفويض، ويجب عرض مشروع القانون الخاص بها على البرلمان لإقرارها قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض تحت طائلة اعتبارها لاغية، وغيرها من الأمور المحددة في النص.

وقد تمثل هذه الأوامر خطراً على الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع، إذ قد تُستغل من أجل تقييدها والحد من ممارستها على الوجه الأكمل لا سيما في الظروف الاستثنائية.

ثالثاً: قانون الأحكام العرفية: صدر هذا القانون بتاريخ ١٨٤٩/٠٨/٠٩، ولا يزال معمولاً به حتى اليوم، مع إجراء عدة تعديلات عليه، ويتم إعلان الأحكام العرفية في حالة الخطر العاجل الناشيء عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة. وقد حددت المادة الثانية منه الجهة المختصة بإعلان الأحكام العرفية وهي البرلمان إذا كان منعقداً، وإلا فرئيس الجمهورية وعندها يجتمع البرلمان بقوة القانون خلال يومين ليقرر بقاءها من عدمه، وفي حال كونه منحلاً فلا يجوز للرئيس إعلان الأحكام العرفية إلا في حالة الحرب الخارجية وبشرط دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة وأن يجتمع البرلمان الجديد في أقصر مدة ممكنة. ويترتب على إعلان الأحكام العرفية حلول السلطات العسكرية محل السلطات المدنية في مباشرة اختصاصاتها العادية المتعلقة بالإجراءات البوليسية مع جواز تفويضها كلياً أو جزئياً لسلطة مدنية، ومنح السلطة العسكرية اختصاص تفتيش محلات الإقامة ليلاً ونهاراً وإبعاد ذوي السوابق وطلب تسليم الأسلحة والذخائر الموجودة لدى الأفراد وغيرها، وما يهمنا هو منحها اختصاص تحريم الاجتماعات وإصدار النشرات التي يحتمل أن تثير الفوضى والاضطرابات(١).

وظاهر من النص المتقدم مدى الظلم الذي تلقاه حرية الاجتماع في الظروف الاستثنائية، لا سيما إذا ما قورنت بغيرها من الحقوق والحريات العامة التي تناولتها مادة أخرى من القانون قضت ببقاء المواطنين متمتعين بجميع الحقوق المقررة باستثناء المنصوص عليها في المادة السابقة المشار إليها ومن ضمنها حرية الاجتماع.

يضاف إلى ما تقدم أنه قد صدرت عدة أوامر تحد وتضيق من ممارسة حرية الاجتماع في هذه الظروف، من قبيل الأمر الصادر بتاريخ ١٩٤٣/٠٩/١٧ الخاص بالجزائر، والمتبع بمرسوم ١٩٤٣/١١/٢٠، والذي تم مد تطبيقه على كامل الإقليم الفرنسي بموجب مرسوم ١٩٤٤/٠٨/٠٩، وبمقتضاها تم تقييد ممارسة حرية الاجتماعات العامة والحد منها في ظل إعلان الأحكام العرفية، وبالمقابل توسيع اختصاصات سلطات الضبط الإداري تجاهها. حيث أوجبت تقديم إخطار بعقد الاجتماع إلى سلطات الضبط الإداري المختصة أو إلى السلطة العسكرية بحسب الأحوال، ويجب أن يكون الإخطار مكتوباً وموقعاً عليه من قبل ثلاثة أشخاص من منظمي الاجتماع من المتمتعين بالحقوق المدنية والسياسية ويقع موطنهم في الجهة المنوي عقد الاجتماع فيها، وذلك قبل ٥ أيام من موعد انعقاده على الأقل و١٥ يوماً على الأكثر، ويجب أن يسلم ذوو الشأن إيصالاً خطياً صريحاً باتمامهم إجراءات الإخطار، الأمر الذي يثير الكثير من الشك والريبة حول الطبيعة الحقيقية لهذا الإيصال والهدف منه، وهل هو ترخيص مقنع بثوب إيصال، أو على حد تعبير الدكتورة أفكار عبد الرازق " يقترب في وصفه إلى التصريح السابق وهذا تدبير خطير ومؤثر على حرية الاجتماع العام "، أو الدكتور محمد فتح الباب " بما من شأنه أن يجعل هذا الايصال بمثابة تصريح من السلطة المختصة بعقد الاجتماع ". وكذلك منحت الأوامر سلطات الضبط الإداري اختصاصات واسعة تجاهه لا سيما منح العمدة سلطة منع عقد الاجتماع الذي يكون بطبيعته مخلاً بالنظام العام، شريطة أن يكون قرار المنع مسبباً

---

(١) علي، أحمد مدحت، مرجع سابق، الصفحات ١١٩ – ١٢١، ويلاحظ أن المادة ٣٦ من الدستور الفرنسي قد نصت على أنه " تعلن الأحكام العرفية بمرسوم في مجلس الوزراء "، وبالتالي فهو الأولى بالتطبيق، ووضعت المادة ذاتها بعض القيود والضوابط لهذا الإعلان والآثار المترتبة عليه منها عدم جواز امتداها لأكثر من ١٢ يوم إلا بإذن البرلمان، راجع عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣٢١.

بالتأشير به على الإخطار أو في موطن منظمي الاجتماع، مع منح الأفراد حق الطعن الرئاسي به، فضلاً عن أن التسبيب يفيدهم لدى الطعن به قضائياً[١].

رابعاً: قانون حالة الطوارئ أو الاستعجال: صدر قانون حالة الطوارئ أو حالة الاستعجال رقم ٣٨٥ بتاريخ ١٩٥٥/٠٤/١٣، وتم تعديله عدة مرات لاحقاً. وبناءً على هذا القانون وتعديلاته يتم إعلان حالة الطوارئ بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء، ولا يجوز أن تمتد لأكثر من ١٢ يوم إلا بصدور قانون بذلك عن البرلمان، وفي حالة استقالة الحكومة أو حل الجمعية الوطنية بعد صدور هذا القانون، فإنه يصبح كأن لم يكن بعد ١٥ يوماً من تاريخ الاستقالة أو الحل. ويتوجب أن يبين مرسوم الإعلان أو القانون البرلماني باستمرار حالة الطوارئ الأماكن التي تعلن فيها حالة الطوارئ وفترة سريانها[٢].

وقد منح قانون حالة الطوارئ أو الاستعجال سلطات الضبط الإداري اختصاصات واسعة تجاه الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع، ما يعنينا منها ما قضت به المادة الثامنة منه من جواز قيام سلطات الضبط الإداري بإغلاق صالات الاحتفالات والحانات والأماكن المعدة للاجتماعات الواقعة في المناطق التي تخل بالنظام العام، الأمر الذي يعني جواز قيام هذه السلطات بإغلاق جميع الأماكن المعدة لعقد الاجتماعات العامة في المناطق الخاضعة لقانون الطوارئ، بما يعني عملياً هدر ممارسة هذا الحرية في هذه المناطق، وما يؤكد ذلك هو منح هذه السلطات أيضاً حق منع عقد كافة الاجتماعات العامة التي من طبيعتها أن تخل بالنظام العام. وبذلك نجد بأن حق المنع قد تم النص عليه في قانون الأحكام العرفية وأوامره، وتم تأكيده في قانون حالة الطوارئ أو الاستعجال[٣]، لا بل أيضاً منح السلطات فيه حق إغلاق الأماكن المعدة لعقد الاجتماعات حتى قبل التفكير بعقدها فيها، الأمر الذي يدل على مدى المعاناة التي تعانيها حرية الاجتماع في الظروف الاستثنائية.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في فرنسا

على الرغم من اتساع حدود سلطات الضبط الإداري في فرنسا في الظروف الاستثنائية، إلا أنه ما زالت توجد عدة ضمانات للحريات العامة في هذه الظروف ومن ضمنها حرية الاجتماع محل دراستنا، وفي مقدمتها الرقابة القضائية، والتي وللأسف كانت في أضيق الحدود، وعموماً نوضحها على النحو التالي:

أولاً: الرقابة المتعلقة بالمادة ١٦ من الدستور: أثيرت هذه المسألة لأول مرة أمام مجلس الدولة في قضية Rubin de servens، والتي تتلخص وقائعها في قيام رئيس الجمهورية – عقب إعلان العمل بالمادة ١٦ بتاريخ ١٩٦١/٠٤/٢٣ بسبب التمرد العسكري في الجزائر – بإصدار قرار بإنشاء محكمة عسكرية لمحاكمة الضباط المشتركين بالتمرد ومنهم المذكور وتمت محاكمتهم وصدور أحكام ضدهم، فلجأوا إلى مجلس الدولة طاعنين بهذه الأحكام على سند من القول بأن قرار إنشاء المحكمة تم بتاريخ ١٩٦١/٠٥/٠٣ في وقت لم تكن فيه مؤسسات الدولة تحت تهديد جسيم وحال وبالتالي كانت قادرة عن ممارسة وظائفها المعتادة، كما أن هذا الأمر خالف مبادىء القانون العام الفرنسي التي توجب الإحالة إلى المحاكم الجنائية التي تتمتع بالاستقلال عن السلطة التنفيذية بعكس المحاكم العسكرية، فضلاً عن أن القرار يجب أن يطبق على الجرائم التي ترتكب من تاريخ العمل بنص المادة ١٦ لا قبله، وبالتالي تعتبر محاكمتهم أمام

---

(١) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٣٢٢ و ٣٢٣ وفتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحات ٤٢٥ – ٤٢٧.

(٢) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣٢٤.

(٣) عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣٢٥، وفتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ٤٢٩ و ٤٣٠.

المحكمة العسكرية مخالفة لقاعدة عدم رجعية القوانين الجزائية. أما مفوض الحكومة السيد Jean Francois Henry فقد أشار إلى أن الدائرة الجنائية لمحكمة النقض قد قضت بتاريخ ١٩٦١/٠٨/٢١ بعد اختصاصها بموضوع الدعوى لتعلقه بأعمال السيادة[١]وبالتالي لا يجوز مناقشته أمام المحاكم القضائية، وبأن رئيس الجمهورية بمقتضى هذه المادة يباشر سلطة التشريع الكاملة، فهي تنقل له سلطات الدولة كلها على الرغم من أنها وفقاً للنظام البرلماني يجب أن تكون منفصلة، وبأن الإجراءات التي تتخذ بمقتضاها قد تكون من قبيل العمل التشريعي أو التنفيذي، والعمل التشريعي لا يخضع لرقابة القضاء خلافاً للعمل التنفيذي الذي يخضع لرقابته، وعليه فإن قرارات رئيس الجمهورية المستندة للمادة ١٦ والمتعلقة بأمور عددتها المادة ٣٤ من الدستور تعتبر بمثابة أعمال تشريعية لا تخضع لرقابة القضاء، أما قراراته التي تدخل ضمن نطاق المادة ٣٧ منه فتعتبر قرارات لائحية وتنفيذية تخضع لرقابة القضاء، ومن ثم فإن القرار المطعون فيه لا يخضع لرقابة القضاء كونه يعتبر من الأعمال التشريعية التي عددتها المادة ٣٤ لأنه أنشأ نظاماً قانونياً جديداً وقرر قواعد إجرائية جديدة متميزة عن القواعد الإجرائية الجزائية المعروفة، وغيرها من الأمور المثارة من قبله. وقد أخذ مجلس الدولة برأي مفوض الحكومة في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٠٣/٠٢، وقضى بموجبه بأن قرار رئيس الجمهورية في ١٩٦١/٠٥/٠٣ يعتبر من قبيل الأعمال التشريعية التي تضمنتها المادة ٣٤ من الدستور وبذلك تخرج عن اختصاصه[٢].

ولكن مجلس الدولة الفرنسي يفرض رقابته على الإجراءات التي تصدر من رئيس الجمهورية استناداً للمادة ١٦، من قبيل الحكم الصادر في قضية D,orians، والتي تتلخص وقائعها في قيام رئيس الجمهورية بإصدار قرار بناءً على تنسيب وزير الحربية بمنح بعض الضباط إجازات خاصة، ومنهم المذكور، مستنداً في ذلك إلى المادة ١٦، فطعنوا في هذا القرار على أساس أن الظروف التي أشارت إليها الحكومة لا تبرر اتخاذ هذا الإجراء، وقد أيد مجلس الدولة طعنهم وقضى بإلغاء القرار الصادر بمنحهم إجازة خاصة. وظاهر من خلال هذا الحكم بأن مجلس الدولة قد نظر في موضوع الطعن المرفوع أمامه على الرغم من أن القرار الذي تم اتخاذه كان تطبيقاً للسلطات الاستثنائية التي نصت عليها المادة ١٦، حيث لم يعتبرها بتاتاً عملاً من أعمال السيادة، بل على النقيض من ذلك تماماً اعتبرها إجراءات استثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، وبالتالي تخضع لرقابة القضاء. وهو الأمر ذاته الذي قضى به في عشرات الأحكام الأخرى الصادرة عنه في موضوعات مشابهة والذي ألغى فيها الإجراءات التي اتخذتها الحكومة استناداً للمادة ١٦[٣].

ثانياً: التفسير الواسع للنصوص المقيدة لحرية الاجتماع: من المعلوم بأن المبادئ العامة في الحرية تقضي بضرورة تفسير النصوص التشريعية المقيدة للحريات العامة تفسيراً ضيقاً، وذلك لصالح الحرية وضد الحد والتضييق، فهل أخذ القضاء الفرنسي بذلك في الظروف الاستثنائية أم اتسمت رقابته بتفسير النصوص المقيدة تفسيراً واسعاً على حساب الحرية؟

لقد اتسمت رقابة القضاء الفرنسي لنصوص التشريعات المنظمة للظروف الاستثنائية في مجال ممارسة حرية الاجتماع بالتفسير الواسع لصالح سلطات الضبط الإداري على حساب الحرية مسوغاً ذلك باعتبارات المحافظة على النظام العام. وقد تجلى ذلك في عدة أحكام صدرت عنه بهذا الصدد، من قبيل الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية Boule سنة

---

(١) أعمال السيادة هي " طائفة من الأعمال والقرارات الإدارية تتعلق بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي وبقاء الدولة وعدم فنائها، يمتنع على القضاء النظر فيها، متى اقر لها هو – أي القضاء – هذه الصفة، حيث تقرر المحكمة عندها رد الدعوى لعدم الاختصاص "، عبد الهادي، بشار، القضاء الإداري، مرجع سابق، صفحة ٣٧.

(٢) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ١٩٥ – ١٩٨.

(٣) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، الصفحتان ٢٠١ و ٢٠٢.

١٨٥٥ وقضية Dautreville سنة ١٨٥٦ وقضية Cheron عام ١٨٧٤ وقضية Memorial des Vosges عام ١٨٧٥، بمناسبة تفسير المادة ٩ من قانون الأحكام العرفية لسنة ١٨٤٩، والذي أكد المجلس فيها على مبدأ معين وهو ضرورة التوسع في تفسير نصوص المادة ٩ من القانون في الظروف الاستثنائية(١). وكذلك الحكم الصادر عنه في قضيتي السيدتين Delmotte et Senmartin سنة ١٩١٥، وتتلخص وقائع الأولى في قيام الحاكم العسكري لمدينة Annecy بإصدار أمر بإغلاق الحانة المملوكة للسيدة Delmotte لحدوث مشاجرات فيها تضر بمصالح الدفاع القومي، بينما تتلخص وقائع الثانية في قيام الحاكم العسكري لمدينة Bayanne بإصدار أمر بإغلاق المقهى المملوك للسيدة Senmartin لحدوث مشاجرات فيه تخل بالنظام العام، وقد تم تأسيس الأمرين على الفقرة ٤ من المادة ٩ من قانون الأحكام العرفية والتي تمنح سلطات الضبط الإداري اختصاص تحريم الاجتماعات وإصدار النشرات التي يحتمل أن تثير الفوضى والاضطرابات، فطعن بهما أمام القضاء، واستند الدفاع في قضية Senmartin إلى أنه المادة المذكورة لا تخول إلا سلطات استثنائية، وهذه السلطات الاستثنائية يجب أن تفسر تفسيراً ضيقاً، لأنها تمس الحريات العامة، وهذا التفسير التضيق بدوره لا يسمح للسلطات العسكرية بناءً على الفقرة الرابعة الخاصة بتحريم أو منع الاجتماعات أن تغلق الحانات باعتبارها مكاناً يجتمع فيه الناس، لأن المقصود بهذا الحق هو منع الاجتماعات العامة بالمعنى القانوني للاجتماع العام الذي يعقده مجموعة من الناس بناءً على دعوة عامة لمناقشة أمر يتعلق بمصالحهم وحقوقهم، وعليه فتواجد الناس في المقاهي والحانات لا يعتبر اجتماعاً عاماً بالمعنى القانوني المقصود بالفقرة الرابعة، وإنما هي أماكن مفتوحة للجمهور، ومن ثم فإن غلقها يعتبر عملاً خارجاً عن الأعمال المنصوص عليها في قانون الأحكام العرفية. أما مفوض الحكومة السيد Corneille فقد استند في دفاعه عن الإجراء إلى أنه لا تجوز مقارنة المادة التاسعة من قانون الأحكام العرفية بالقوانين العادية الخاصة بالضمانات الفردية، لأنها لا تعتبر مجرد امتداد مؤقت لها خاص بفترة الحرب، ولذلك فإن تفسيرها يجب ألا يكون في ظل المبادئ التي تقررها هذه القوانين العادية، وإنما يجب أن يعتبر قانون الأحكام العرفية مستقلاً بذاته، وأنه يقابل هذه القوانين أو يعارضها برمتها، لأنه موضوع لحالة استثنائية تحل محل الظروف العادية، وعليه يجب أن يفسر تفسيراً يتلاءم مع ضرورات الساعة والظروف الشاذة التي استدعته وأدت إليه والتي تبرره في الوقت ذاته، وهذا هو غرض المشرع من هذا القانون مستشهداً بأقوال السيد Boudet مقرر القانون المذكور والذي قال بأن الأحكام العرفية هي إجراء استثنائي عندما لا تكفي القوانين العادية لضمان السلام العام وعندما تكون الحكومة مهددة ولا بد من دفاع قوي لإنقاذها ولو ترتب على ذلك الإجراء إيقاف حقوق وضمانات المواطنين، لا بل ولو أدى الأمر إلى إيقاف تطبيق القانون العادي إذا تبين بأنه قد أصبح غير قادر على حماية الأمة، بل إن هذا الايقاف يعتبر في صالح القانون ذاته، فضلاً عن أنه يجب أن نقبل اختفاء الحقوق والمصالح الخاصة وراء ضرورات الصالح العام، كما ذهب مفوض الحكومة إلى أن حجة الدفاع الخاصة بمعنى الاجتماع وربطه بقانون الاجتماعات العامة فيها تقييد لمعنى كلمة اجتماع من الناحية اللغوية، وأن هذا التقييد غير مقبول إلا إذا قبلنا المقارنة بين قانون الأحكام العرفية وقانون الاجتماعات العامة، وهي مقارنة مستحيلة سواء منطقاً أو تاريخاً كما أشار سابقاً، وبأن المشرع لو كان يقصد بكلمة اجتماع الواردة في الفقرة الاجتماعات العامة لاستعملها بذاتها صراحة كما فعل في قانون ١٨٤٩/٠٦/١٩ الذي منح الحكومة بصفة مؤقتة لمدة سنة حق تحريم الاجتماعات في النوادي والاجتماعات العامة، وغيرها من الأمور المثارة في دفاعه عن الحكومة، ليخلص بالنهاية إلى نتيجة مفادها أن الفقرة الرابعة تشمل كل أنواع الاجتماعات لأنها قد تكون وقت الحرب بالغة الخطورة، أي أن المشرع قد أراد المعنى الواسع للاجتماع، وحيث أن الحانات مكان معد للاجتماع وتواجد الناس فلا شك

---

(١) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٢٣٦.

بأن غلقها يندرج تحت هذه الفقرة إذا كان من طبيعتها أن تؤدي إلى اضطرابات، وبذلك يكون تصرف الحكومة مشروعاً. وقد أخذ مجلس الدولة بهذا التفسير الواسع وردد الحجج التي أوردها مفوض الحكومة في حكمه، واعتبر بأن صدور أمر بغلق حانة أو قهوة لما يحدث فيها من اضطرابات أو فضائح يدخل ضمن حدود الفقرة الرابعة الخاصة بمنع الاجتماعات[١].

وقد استقر مجلس الدولة على مبدأ التفسير الواسع للمادة التاسعة في الظروف الاستثنائية، من قبيل الحكم الصادر عنه بتاريخ ١٩٤٣/٠٤/١٦ في قضية Dame Commeyne، وحكمه الصادر بتاريخ ١٩٤٤/٠٩/٢٢ في قضية Epoux Dobacre، وحكمه الصادر بتاريخ ١٩٤٤/٠٤/١٧ في قضية Epoux Cinotte[٢].

وليس ذلك فحسب، بل إن هذا الميل من مجلس الدولة إلى التفسير الواسع قد تأكد حتى في غير إعلان الأحكام العسكرية، طالما توافرت شروط الظرف الاستثنائي، عندما أيد سلطات الضبط الإداري في إصدارها لقرار يمنع الاجتماعات العامة والخاصة على حد سواء، من قبيل الحكم الصادر عنه بتاريخ ١٩٣٦/١٢/٢٣ في قضية Bucard، والتي تتلخص وقائعها في قيام محافظ مركز Bas-Rhim بإصدار قرارين، الأول بتاريخ ١٩٣٥/١١/٢٨ بمنع عقد الاجتماع العام المزمع عقده بواسطة جماعة الفرانسيزم في ستراسبورغ وعموماً منع كافة الاجتماعات العامة الأخرى لتلك الجماعة في إقليم المركز، والثاني بتاريخ ١٩٣٥/١١/٣٠ بمنع كافة الاجتماعات العامة والخاصة التي تنظمها الجماعة المذكورة يومي ١١/٣٠ و ١٢/٠١. فلجأ الصحفي Bucard بوصفه ممثلاً للجماعة إلى مجلس الدولة مطالباً بإلغاء القرارين، فحكم المجلس برفض الطلب، مستنداً في حكمه إلى ما كان يتهدد النظام العام من أخطار بسبب عقد هذه الاجتماعات، فضلاً عن الظروف الاستثنائية التي كان يمر بها هذا الإقليم والتي استدعت منع كافة أنواع الاجتماعات العامة والخاصة، خشية أن تكون الأخيرة مجرد واجهة تستتر وراءها اجتماعات عامة أو أن تتحول من اجتماعات خاصة إلى اجتماعات عامة، ومما جاء فيه" وحيث يتضح من المستندات أن الاجتماعات التي كان مزمعاً عقدها في ستراسبورغ وفي مركز Bas-Rhim يومي ١١/٣٠ و ١٢/٠١ عام ١٩٣٥ بواسطة جماعة الفرانسيزم كان من شأنها أن تؤدي إلى إخلال خطير بالنظام العام إذ لم يكن يتوافر لدى المحافظ في هذه التواريخ قوات الضبط الكافية للحفاظ على النظام لا سيما مع تعدد هذه الاجتماعات وتفرق أماكن انعقادها. وحيث أنه في هذه الظروف فإن المحافظ قد التزم الحدود الشرعية في منعه الاجتماعات المشار إليها وتوسع في هذا المنع استناداً إلى الظروف الاستثنائية التي امتدت بصفة خاصة في هذا المركز الواقع على منطقة حدودية، كما شمل هذا المنع كافة الاجتماعات الخاصة حيث كان يخشى أن تكون في حقيقتها اجتماعات عامة أو أن تتحول إلى اجتماعات عامة "[٣].

وظاهر من الأحكام السابقة بأن رقابة مجلس الدولة على قرارات سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة تنحسر في الظروف الاستثنائية إلى حد بعيد حتى أنها تكاد تنعدم بالنسبة لعنصر التكييف القانوني للوقائع، بما يؤدي في الواقع إلى توسيع سلطات الضبط الإداري إزاء ممارسة هذه الحرية دون أن يرتبط هذا الإتجاه بإعلان التشريعات الاستثنائية أو الأحكام العرفية طالما توافرات عناصر الظرف الاستثنائي[٤].

---

(١) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحات ٤٧٠ – ٤٧٤، وعبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٢٣٦ – ٢٣٩.

(٢) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، هامش صفحة ٢٤٠.

(٣) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، الصفحتان ٤٧٦ و ٤٧٧ وهامش الأخيرة.

(٤) فتح الباب، محمد أحمد، مرجع سابق، صفحة ٤٧٧، ويرى الدكتور محمد بأن ما تقدم " يعتبر تطبيقاً نموذجياً لنظرية الظروف الاستثنائية "، في حين تنتقده الدكتورة أفكار بالقول " كنا نرجو من المجلس الفرنسي موقفاً غير ذلك حتى لا تهدر ضمانة من أهم ضمانات ممارسة حرية الاجتماع ألا وهي الرقابة القضائية في ظل الأحوال الاستثنائية " راجع عبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣٣٧.

ويتوجب علينا الإشارة في ختام هذا البند إلى أن جهات قضائية فرنسية قد أخذت بالتفسير الضيق للمادة ٩ من قانون الأحكام العرفية، هي محكمة مخالفات مدينة كان الفرنسية، وذلك في حكمها الصادر بتاريخ ١٩١٥/٠٧/٢٣، حيث قضت بأن التقاء بعض الأفراد عرضياً في مكان معين دون أن يكون بينهم أي صلة أو رابطة، لا يعتبر في حكم القانون اجتماعاً، لأن القوانين الخاصة بحرية الاجتماع تتطلب وجود اجتماعات بين بعض الأفراد الذين يرتبطون برابطة معينة، وأن تتم هذه الاجتماعات عن طريق توجيه الدعوات إلى هؤلاء الأفراد بقصد مناقشة موضوعات معينة وإصدار القرار بشأنها، هذا بالإضافة إلى أن قانون الأحكام العرفية قد تم التصويت عليه في وقت كانت باريس خاضعة للحكم العرفي، وكانت تعقد فيها اجتماعات كثيرة، لا سيما في النوادي مما أخل بالأمن في ذلك الوقت، وعلى أساس ذلك فإن المشرع حينما منح السلطة العسكرية حق منع الاجتماعات إنما قصرها فقط على تلك الاجتماعات، وانتهت المحكمة إلى أن الأمر العسكري بتحريم دخول الأفراد العسكريين والمدنيين لإحدى الحانات، والذي تضمن في الوقت ذاته نفس الحكم بالنسبة لصاحب الحانة، إذ حرم عليه استقبال أي عملاء أو تقديم طلبات لهم، وتوقيع الجزاء على المخالف وفقاً لنص المادة ٤٧١ عقوبات، لا يندرج تحت حكم المادتين ٧ و ٩ من قانون الأحكام العرفية، لأن هذه النصوص يجب أن تفسر تفسيراً ضيقاً، ولذلك يعتبر هذا الأمر العسكري خارجاً عن اختصاص الحاكم العسكري[١]. وكذلك محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩١٦/٠٤/٢٠ في قضية Demoiselle Malherbe، وحكمها الصادر بتاريخ ١٩١٦/٠٦/٠٢ في قضية Georgina Dessillion، والتي قضت فيهما بأنه يتوجب تفسير قانون الأحكام العرفية تفسيراً ضيقاً، لأنه يخول السلطة العسكرية اختصاصات استثنائية مطلقة تتعارض مع الحقوق الأساسية المكفولة للمواطنين بموجب القوانين الدستورية. وطبقاً للتفسير الضيق للفقرة الرابعة من المادة التاسعة من قانون الأحكام العرفية، لا يعد التقاء بضعة أشخاص عرضاً في الحانات والمقاهي، إجتماعاً في حكم هذه الفقرة[٢].

ثالثاً: الرقابة على عناصر القرار الإداري: وقد تباينت رقابة القضاء الإداري الفرنسي على هذه العناصر في الظروف الاستثنائية ما بين التشدد والتخفيف والإهدار، فبالنسبة لركن الاختصاص اضطرد القضاء على أن يرخص للإدارة في الظروف الاستثنائية باتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة متطلبات هذه الظروف، ولو كانت تخرج عن اختصاصاتها المنصوص عليها في القوانين السارية، من قبيل الحكم الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ ١٩٤٧/٠٢/١٩ في قضية Bosquain، وحكمه الصادر بتاريخ ١٩٤٨/٠٤/١٦ في قضية Laugier[٣]. وكذلك الأمر بالنسبة لركن الشكل والإجراءات، حيث اعتبر مجلس الدولة قرارات الإدارة صحيحة في الظروف الاستثنائية على الرغم من اغفالها لركن الشكل والإجراءات، من قبيل الحكم الصادر بتاريخ ١٩١٥/٠٧/٣٠ في قضية الجنرال Verrier، وحكمه الصادر عنه بتاريخ ١٩١٨/٠٦/٢٨ في قضية Heyries[٤].

أما فيما يتعلق بركن الغاية أو الغرض، حيث تخضع الإدارة عند ممارستها لاختصاصاتها لقاعدة تخصيص الأهداف، وبالتالي يجب أن يهدف أي قرار تتخذه أو تدبير أو إجراء تقوم به إلى تحقيق المصلحة العامة، وذلك في الظروف العادية والظروف الاستثنائية على حد سواء، ومن ثم لا يجوز لها أن تتذرع بالظروف الاستثنائية لتحقيق غرض آخر غير المصلحة العامة وبخلاف ذلك توصم قراراتها بعدم المشروعية. أما سلطات الضبط الإداري فإنها أيضاً تخضع

---

(١) عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٢٤٢.

(٢) علي، أحمد مدحت، مرجع سابق، صفحة ١٦٧ وهامشها.

(٣) للمزيد حول هذا الموضوع أنظر علي، أحمد مدحت، مرجع سابق، الصفحات ٢٠٨ – ٢١٠.

(٤) لمزيد من التفصيل أنظر علي، أحمد مدحت، مرجع سابق، الصفحتان ٢١١ و ٢١٢.

لقاعدة تخصيص الأهداف في الظروف العادية، بحيث يجب أن يهدف أي قرار تتخذه أو تدبير أو إجراء تقوم به إلى المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، بحيث لا يجوز لهذه السلطات أن تستهدف في الظروف العادية تحقيق غرض آخر غير المحافظة على النظام العام. أما في الظروف الاستثنائية فالوضع مختلف، إذ يجوز لها في هذه الظروف أن تستهدف ليس فقط المحافظة على النظام العام، وإنما أيضاً تحقيق المصلحة العامة، وبعبارة أخرى إذا حدد القانون غرضاً معيناً يجب أن تلتزمه الإداره عند إصدارها لقرار معين، ومع ذلك أصدرت قرارها لتحقيق غرض آخر في حدود المصلحة العامة، فإن الظروف الاستثنائية يمكن أن تبرر ذلك القرار، فلا يعد بالتالي مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة. وهذا ما قضى به مجلس الدولة في العديد من الأحكام، من قبيل ما قضى به بتاريخ ١٩١٣/٠٧/١٨ في قضية Syndicat National des Chemins de Fer de France et des Colonies[١]. ومثله ركن المحل، إذ لا يجوز للإدارة في الظروف العادية أن تصدر قرارات أو تتخذ إجراءات تخالف القوانين السارية، ولكن مجلس الدولة أباح لها في الظروف الاستثنائية اتخاذ إجراءات مخالفة للقوانين السارية متى كان ذلك لازماً وضرورياً للمحافظة على النظام العام والمصلحة العامة وسير المرافق العامة في هذه الظروف غير العادية، من قبيل حكمه الصادر بتاريخ ١٩١٩/٠٨/٠١ في قضيتي Saupiquet و Vion er Fils. كما يفرض القانون على الإدارة أن تلتزم بتنفيذ الأحكام القضائية النهائية في الظروف العادية متى طلب منها أصحاب الشأن ذلك، وبخلاف ذلك يكون قرارها القاضي بالامتناع عن التنفيذ حرياً بالإلغاء، ولكن مجلس الدولة يجيز لها ذلك في الظروف الاستثنائية إذا رأت بأن تنفيذها قد يؤدي إلى إثارة اضطرابات تخل بالأمن والنظام، من قبيل حكمه بتاريخ ١٩٢٣/١١/٣٠ في قضية Couiteas. وكذلك يجيز مجلس الدولة للإدارة في الظروف الاستثنائية أن تصدر قرارات تعدل أو توقف بها القوانين السارية، من قبيل حكمه بتاريخ ١٩١٥/٠٧/٣٠ في قضي الجنرال Verrier، والذي قضى فيها بمشروعية مرسوم رئيس الجمهورية عام ١٩١٤ بتعديل المادة الأولى من قانون إحالة ضباط الجيش إلى التقاعد لعام ١٩١٢، وكذلك حكمه الصادر بتاريخ ١٩١٨/٠٦/٢٨ في قضية Heyries، والذي قضى فيه بمشروعية مرسوم رئيس الجمهورية لعام ١٩١٤ بوقف العمل بأحكام المادة ٦٥ من قانون ١٩٠٥ طيلة مدة الحرب[٢].

وأخيراً بالنسبة لركن السبب، فإنه يختلف أثر الظروف الاستثنائية على سبب القرار الإداري عن أثرها على سائر عناصر القرار الإداري الأخرى المشار إليها أعلاه، ذلك أن هذه الظروف غير العادية لا تمحو بأي حال من الأحوال عدم المشروعية الذي قد يكون عالقاً بالقرار الإداري نتيجة العيب في سببه. وتكون أسباب القرار غير مشروعة في حالتين: الأولى حين يحدد القانون سبباً معيناً يجب أن يتحقق حتى تستطيع الإدارة أن تصدر قراراً معيناً، ومع ذلك تصدره استناداً إلى سبب آخر، وعندها يكون مرجع عدم المشروعية هو تخلف ركن السبب الذي يتطلبه القانون لإصداره. والثانية حين يتضح عدم وجود السبب الذي تذرعت به الإدارة لتصدر قرارها تبعاً له. ففي هاتين الحالتين لا تمحو الظروف الاستثنائية عدم المشروعية الذي يصيب القرار الإداري، لأن الإدارة تظل ملتزمة – حتى في هذه الظروف – بالأسباب التي ينص عليها القانون وبأن تكون للبواعث التي تعلل بها تصرفها وجود فعلي حقيقي. وهذا ما أكده مجلس الدولة في عدة أحكام صدرت عنه بهذا الشأن، من قبيل الحكم الصادر عنه بتاريخ ١٩٥٣/٠١/٢٣ في قضية Naud والمتعلقة بحرية الاجتماع موضوع دراستنا، والتي تتلخص وقائعها بقيام محافظ باريس بإصدار قرار بمنع المذكور من إلقاء محاضرة بذريعة احتمالية تسببها بإثارة اضطرابات تخل بالأمن والنظام العام، فلجأ الى مجلس الدولة طاعناً بالقرار، فقبل

---

(١) علي، أحمد مدحت، مرجع سابق، الصفحتان ٢١٣ و ٢١٤.

(٢) للتوسع في هذه المواضيع أنظر علي، أحمد مدحت، مرجع سابق، الصفحات ٢١٤ – ٢١٦ والهامش.

المجلس طعنه وقضى بإلغاء القرار، تأسيساً على أنه إذا كان للمحافظ يختص بأن يتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على النظام العام، فإنه لا يملك أن يتخذ القرار المطعون فيه والذي يتضمن الاعتداء على حرية الاجتماع، إلا إذا ثبت أن الخطر الذي سينجم عن إلقاء المحاضرة على قدر كبير من الجسامة بحيث تعجز تدابير الضبط الإداري التي يملك المحافظ أن يتخذها عن مواجهته، وهو الأمر الذي لم يتحقق في الحالة المطروحة. وحكمه الصادر بتاريخ ١٩٥٨/١٢/٣١ في قضية Chambre Syndicale du Commerce D,importation en Indochine، والذي قضى بموجبه بإلغاء قرار الحاكم العام للهند الصينية بإنشاء نظام المساعدات العائلية لصالح العاملين بالمشروعات الخاصة، بعد أن ثبت له عدم وجود الظروف الاستثنائية التي تذرع بها الحاكم لإصدار هذا القرار المخالف لقانون عام ١٨٥٤[١].

رابعاً: الضوابط والقيود العامة التي أقرها مجلس الدولة: وهي الضوابط والحدود العامة ذاتها التي أوردناها في المطلب الأول من هذا المبحث فنحيل إليها.

المطلب الرابع: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في أمريكا والرقابة القضائية عليها

نعرض في هذا المطلب لحدود سلطات الضبط الإداري في أمريكا في الظروف الاستثنائية (فرع أول)، ونوضح الرقابة القضائية على أعمال هذه السلطات في تلك الظروف (فرع ثاني).

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في أمريكا

يتميز التنظيم التشريعي للظروف الاستثنائية في أمريكا بوجود نصوص دستورية خاصة بهذه الظروف، وكذلك بوجود قوانين تصدر عن الكونجرس في أوقات مختلفة، وهذه القوانين قد تسبق إعلان حالة الطوارئ أو تعاصره، كما قد تصدر في بعض الأحيان لاحقة لتدابير استثنائية يتخذها الرؤساء بالتجاوز لحدود اختصاصاتهم الدستورية والقانونية بهدف إضفاء المشروعية على هذه التدابير. وعليه فسوف نتناول حدود سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية في أمريكا تجاه الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع موضوع دراستنا من خلال استعراض التنظيم الدستوري والقانوني للظروف الاستثنائية فيها، وذلك على النحو التالي:

أولاً: التنظيم الدستوري للظروف الاستثنائية في أمريكا: لم يتضمن الدستور الأمريكي تنظيماً كاملاً للظروف الاستثنائية، إنما جاء بعدد من النصوص التي تضمنت تنظيماً جزئياً محدوداً لهذه الظروف، وهي:

١- نص الفقرة الثانية من الفصل التاسع من المادة الأولى منه، والتي جاء فيها " لا يُعطل العمل بنظام أوامر الإحضار إلا في حالات الغزو والعصيان، وحينما تستدعي السلامة العامة ذلك ".

وظاهر مدى خطورة هذا النص على الحريات العامة لا سيما الحرية الشخصية، كونه يسمح بتعطيل نظام طلبات أوامر الإحضار الذي يحمي الناس من الاعتقال التعسفي ويسمح لهم بالتقدم بهذا الطلب إلى القضاء لنظر قضيتهم أمام قاضيهم الطبيعي في محاكمة سريعة وعادلة وإلا يطلق سراحهم فوراً، ولذلك منع النص مثل هذا التعطيل إلا في حالات استثنائية قصوى هي الغزو والعصيان وتهديد السلامة العامة. ولكن النص جاء قاصراً عن بيان الجهة المختصة بهذا التعطيل، الأمر الذي أثار جدلاً واسعاً بشأنها بين من يرى اختصاص الرئيس بهذا التعطيل، وبين من يرى اختصاص الكونغرس بذلك، ولم يحسم هذا الجدل إلا في عام ١٨٦٣ حينما أصدر الكونجرس قانون الإحضار الأول ونص فيه على أنه " لرئيس الولايات المتحدة خلال فترة العصيان الحالية، وحينما يرى ذلك ضرورياً، وحسب تقديره، تعطيل العمل بنظام أوامر الإحضار في كافة أرجاء الولايات المتحدة أو في أي منطقة منها ". وعموماً فقد استقرت

---

(١) علي، أحمد مدحت، مرجع سابق، الصفحتان ٢١٦ و ٢١٧، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٣٢٩ و ٣٣٠.

الأوضاع في أمريكا على أن الكونجرس يملك تعطيل العمل بنظام أوامر الإحضار، ويملك تفويض الرئيس اختصاصاً بتعطيل العمل بهذا النظام بموجب تشريعات تصدر عنه لهذا الغرض[١].

٢- نص الفصل الرابع من المادة الرابعة منه، والذي قضى بأنه " تضمن الولايات المتحدة لكل ولاية في هذا الاتحاد شكل النظام الجمهوري، وتحمي كلاً منها من العدوان، وبطلب من المشرع أو من الهيئة التنفيذية (حين يتعذر اجتماع الهيئة التشريعية) حمايتها من العنف الداخلي ". وهو النص الذي ينظم اختصاصات كل من الكونجرس والرئيس في الظروف الاستثنائية، ذلك أن مصطلح الولايات المتحدة الوارد فيه يعني كلاً من الرئيس والكونجرس[٢].

٣- نص الفقرة ١٥ من الفصل الثامن من المادة الأولى، والتي ورد فيها " يختص الكونجرس باستدعاء قوات الميليشيا لتنفيذ قوانين الاتحاد، ولقمع التمرد وصد العدوان ". ويرى الشراح ضرورة تفسير هذا النص مع مراعاة نص المادة ٢ من الدستور والتي منحت الرئيس اختصاص قيادة القوات المسلحة وقوات الميليشيا حين دعوتها للخدمة الفعلية، وبالتالي جرى العمل على قيام الكونجرس باصدار قانون يرخص بموجبه للرئيس بدعوة هذه القوات واستخدامها وفقاً للأغراض والأهداف الواردة في النص[٣].

ثانياً: التنظيم القانوني للظروف الاستثنائية في أمريكا: نظراً لقصور الدستور الأمريكي عن الاتيان بنصوص دستورية تنظم الظروف الاستثنائية تنظيماً كاملاً، فقد تكفلت التشريعات الصادرة عن الكونجرس بالاتيان بمثل هذا التنظيم، ولكنه لم يحصرها في قانون واحد وإنما وردت في عدة قوانين، نوضحها فيما يلي:

١- **التشريعات السابقة على حدوث الظروف الاستثنائية:** أصدر الكونجرس مثل هذه التشريعات في مناسبات مختلفة، وقد تضمنت تنظيماً لبعض شروط وأوضاع نظام حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية، وذلك وفقاً للغرض والهدف الذي صدرت هذه التشريعات من أجل تحقيقه، وأهم ما تتميز به هذه التشريعات أنها تشريعات ثابتة لا تتغير، ويستطيع أي رئيس للولايات المتحدة استخدام الاختصاصات الممنوحة له بموجبها عند الضرورة متى توافرت الأسباب الموجبة لاستخدامها الواردة فيها. من قبيل قانون الدفاع المدني الفيدرالي لعام ١٩٥٠ Federal Civil Defence Act، والذي نص على أنه " لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية إعلان حالة الطوارئ بسبب تعرض الدولة للهجوم أو حينما يكون هذا الهجوم متوقعاً "، وقانون الأمن الداخلي لسنة ١٩٥٠ Internal Security Act، والذي قضى بأنه " لرئيس الولايات المتحدة في حالة تعرض الولايات المتحدة أو ممتلكاتها للعدوان، أو في حالة إعلان الحرب من قبل الكونجرس أو حصول اضطرابات داخلية فيها بفعل أعداء خارجيين، إعلان حالة الطوارئ الأمنية الداخلية..."[٤].

٢- **التشريعات المعاصرة للظروف الاستثنائية:** وهذه التشريعات تصدر عن الكونجرس في وقت معاصر للظروف الاستثنائية وحالة الطوارئ، بهدف تمكين سلطة الطوارئ من مواجهة هذه الظروف الاستثنائية المستحدثة، وذلك من خلال منح هذه السلطة اختصاصات وصلاحيات استثنائية تساعدها في مواجهة هذه الظروف العصيبة. ولذلك يفترض أن تكون هذه التشريعات مؤقتة بحيث ينتهي العمل بها فور زوال الظروف التي دعت إلى إصدارها، ولكن الواقع الفعلي

---

(١) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٥٣ – ٥٦، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحات ٢٩٤ – ٢٩٦.

(٢) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحتان ٥٨ و ٥٩، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٢٩٤ و ٢٩٦.

(٣) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحتان ٥٩ و ٦٠.

(٤) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحتان ٦١ و ٦٢، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحات ٢٩٩ – ٣٠١.

يبين خلاف ذلك، إذ يكشف بأن بعضها كانت مؤقتة واحتوت فعلاً على نصوص تحدد تاريخ انتهاء العمل بها، بينما لم يتضمن بعضها الآخر مثل هذه النصوص، وبالتالي استمر العمل بها فترة طويلة حتى بعد زوال الظروف الاستثنائية التي استدعت إصدارها. وعموماً فإنه يمكن تقسيم هذه التشريعات بحسب طريقة وتوقيت صدورها إلى تشريعات تصدر عن الكونجرس في وقت معاصر لحدوث الظروف الاستثنائية بناءً على تقدير الكونجرس، من قبيل قانون سلطة الحرب الأول الصادر بتاريخ ١٩٤١/١٢/١٨ وقانون سلطة الحرب الثاني الصادر بتاريخ ١٩٤٢/٠٣/٢٧ (War Power Act)، واللذان صدرا إبان الحرب العالمية الثانية وفوضا حكومة الرئيس روزفلت باختصاصات استثنائية واسعة وكبيرة كي تتمكن من مواجهة ظروف ومتطلبات هذه الحرب. وتشريعات تصدر عن الكونجرس في وقت معاصر لحدوث الظروف الاستثنائية بناءً على طلب سلطة الطوارئ، من قبيل التشريعات التي أصدرها الكونجرس بناءً على طلب حكومة الرئيس روزفلت خلال الحرب العالمية الثانية، وتلك التي أصدرها بناءً على طلب حكومة الرئيس ترومان أبان الحرب الكورية (١٩٥٠ – ١٩٥٣). وتشريعات تصدر عن الكونجرس في وقت معاصر لحدوث الظروف الاستثنائية، ولكن بعد قيام الرؤساء باتخاذ التدابير والإجراءات لمواجهة الظروف الاستثنائية، متجاوزين بذلك حدود اختصاصاتهم، بحيث يقوم الكونجرس بإصدار هذه التشريعات من أجل إضفاء المشروعية على هذه التدابير والإجراءات التي تمت قبل صدور القانون، كي تغدو وكأنها قد تمت استناداً إلى تفويض صادر عن الكونجرس، ومن تطبيقات ذلك إصدار الكونجرس لقانون بتاريخ ١٨٦١/٠٨/٠٦ ليضفي المشروعية على تصرفات وإعلانات وأوامر وتدابير الرئيس لنكولن الاستثنائية خلال فترة حرب الانفصال والذي تجاوز فيها اختصاصاته، وكذلك إصدار الكونجرس لعدد من القوانين التي أضفت المشروعية على تصرفات وأعمال وتدابير الرئيس روزفلت قبل وأثناء الحرب العالمية الثانية[١].

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في أمريكا

تأخذ الولايات المتحدة الأمريكية بنظام وحدة القضاء ووحدة القانون الواجب التطبيق على ما يعرض من منازعات على القضاء، متأثرة في ذلك بالنظام الانجليزي، كونها كانت مستعمرة انجليزية قبل الاستقلال. ويقوم النظام القضائي فيها على أساس وجود نظامين متجاورين لتطبيق القانون، هما القضاء الفيدرالي المكون من المحاكم الفيدرالية بدرجاتها المختلفة، وقضاء الولايات بدرجاته المختلفة، ولكنهما في الحقيقة يشكلان نظاماً موحداً للقضاء، ذلك أن أحكام المحاكم تخضع للمراجعة من قبل المحكمة العليا للولايات المتحدة. وهذه المحاكم جميعها سواء على المستوى الفيدرالي أو على مستوى الولايات تختص بالنظر والفصل في المنازعات التي تنشأ في ظل الظروف الاستثنائية وحالة الطوارئ، طالما أن موضوع النزاع يدخل ضمن اختصاصها[٢].

ولا بد لنا من الإشارة في هذا الشأن إلى أننا لم نجد أحكام خاصة بحرية الاجتماع في أمريكا في الظروف الاستثنائية باستثناء حكم وحيد أشرنا إليه في البند أولاً أدناه بالتفصيل، وعموماً فقد آثرنا إعطاء لمحة عامة عن الرقابة القضائية في هذه الظروف في أمريكا من خلال البنود التالية:

أولاً: رقابة القضاء على التدابير المقيدة للحريات العامة: وهو الأمر الأساسي الذي يهمنا كون دراستنا تنصب على حرية الاجتماع التي تعتبر من أهم الحريات العامة وبالتالي ما ينطبق

---

(١) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٦٢ – ٦٩، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحات ٣٠١ – ٣٠٣.

(٢) للمزيد حول المواضيع المذكورة أنظر بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٣٨٨ – ٣٩٣، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٣٠٤ و ٣٠٥.

على باقي الحريات ينطبق عليها أيضاً، وعليه سنحاول في هذا البند أن نلقي الضوء على موقف القضاء الأمريكي من الرقابة على تصرفات سلطة الطوارئ المقيدة للحقوق والحريات العامة، وذلك من خلال النقاط التالية:

١- **موقف القضاء المبكر المتأرجح بين الانتصار للحقوق والحريات العامة وبين الترخيص بفرض القيود عليها:** حيث ذهب القضاء في البداية إلى تقرير عدم دستورية وبطلان تدابير سلطة الطوارئ المقيدة للحقوق والحريات العامة لا سيما الحرية الشخصية، من قبيل الحكم الصادر عن المحكمة العليا في قضية Ex Parte Milligan عام ١٨٦٦، والتي قضت فيه بعدم دستورية أمر الرئيس بتعطيل العمل بنظام أوامر الإحضار، وبعدم قانونية المحكمة العسكرية وحكم الإعدام الصادر عنها بحق لامبيدن ميليجان بتهمة مخالفة أوامر السلطات العسكرية. في حين أنه قد تبنى لاحقاً اتجاهاً مغايراً، إذ ذهب في عدد من القضايا إلى الترخيص لسلطة الطوارئ بفرض قيود على الحقوق والحريات العامة، من قبيل حكم المحكمة العليا في قضية Inre Neagle سنة ١٨٩٠، وحكمها الصادر في قضية Inre Debs عام ١٨٩٥ "[١].

٢- **استبعاد تطبيق معيار الخطر الواضح والقائم المدعم بمعيار تفضيل الحريات خلال الحرب العالمية الثانية:** حيث قامت المحكمة العليا في فترة الحرب العالمية الثانية بتطبيق معيار آخر غير معيار الخطر الواضح والقائم المدعم بمعيار تفضيل الحريات، هو معيار الموازنة بين المصالح Balance of Interest، ويعني الموازنة ما بين مصلحة الدولة في أن تحمي أمنها وكيانها من جهة، وبين مصلحة الأفراد في أن يتمتعوا بحقوقهم وحرياتهم العامة وفقاً للضمانات الواردة في الدستور من جهة أخرى. وقد رجحت المحكمة في العديد من أحكامها اعتبارات المحافظة على أمن الدولة ونظامها الاجتماعي من أن تعصف بها الظروف الاستثنائية على إعمال الضمانات المقررة للحقوق والحريات العامة بموجب الدستور. ومن هذه الأحكام حكمها الصادر في قضية Hirabayashi –V- United States سنة ١٩٤٣، وحكمها الصادر في قضية Kormatsue –V- United States سنة ١٩٤٤[٢].

٣- **تطبيق معياري الإجراء البديل الأقل تقييداً للحريات وتفضيل الحريات على التدابير الاستثنائية لاحقاً:** تم إعلان حالة الطوارئ في أمريكا بعد الحرب العالمية الثانية عدة مرات، منها خلال الحرب الكورية وإضطرابات عمال البريد سنة ١٩٧٠ والأزمة النقدية العالمية عام ١٩٧١، وقد بقيت خلال هذه الفترة أغلب التشريعات الاستثنائية سارية المفعول، فاستخدمها

---

(١) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٥٤٩ – ٥٥٣.

(٢) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٥٥٦ – ٥٥٩، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، صفحة ٣٠٨.

الرؤساء لمواجهة أية ظروف استثنائية من وجهة نظرهم، فلجأ المواطنون إلى القضاء، والذي طبق في القضايا المعروضة أمامه كلا من معيار الإجراء البديل الأقل تقييداً للحريات والذي يعني أنه حينما يجد القضاء بأنه قد كان في امكان سلطة الطوارئ اتخاذ إجراء بديل غير ذلك الإجراء المتخذ من قبلها ويحقق الغرض الذي من أجله صدر الإجراء الأصلي ولكنه إجراء أقل عدواناً على مبدأ المشروعية، فإنه يحكم ببطلان الإجراء الأصلي الذي يسبب أضراراً فادحة للحقوق والحريات العامة، وكذلك معيار تفضيل الحريات. ومن الأمثلة على تطبيق المعيار الأول حكم المحكمة العليا في قضية Shelton –V- Tucker سنة ١٩٦٠، والمتعلقة **بحرية الاجتماع** موضوع دراستنا، والتي تتلخص وقائعها بصدور أمر في إحدى الولايات مستند إلى قانون الرقابة على النشاط الشيوعي لسنة ١٩٥٤ يقضي بضرورة قيام أي مدرس يلتحق بالعمل في إحدى مدارسها بتقديم تقرير دوري حول انتمائه إلى أي منظمة سياسية خلال السنوات الخمس السابقة، فامتنع أحد المدرسين على القيام بذلك ففصل من عمله، فلجأ إلى القضاء متمسكاً بعدم مشروعية الأمر، فقضت المحكمة العليا ببطلان الأمر تأسيساً على أنه " قد فرض قيداً غير مبرر على حرية الاجتماعات، وأن الدولة وإن كانت تستطيع طلب بعض المعلومات عن أنشطة مدرسيها السياسية، إلا أنها لا تملك أن تفرض مثل هذا القيد على حرية الاجتماع المكفولة بالدستور، فالأمر قد ذهب إلى أبعد مما للدولة من حق مشروع في فحص كفاءة واختصاصات مدرسيها، ذلك أن الولاية تستطيع التأكد من استقامة مدرسيها دون أن تطلب منهم الافصاح عن التنظيمات التي ينتمون إليها أو تعاونوا معها بانتظام ". ومن الأمثلة على تطبيق المعيار الثاني حكم المحكمة العليا في قضية Kent –V- Dulles سنة ١٩٥٨، والذي جاء فيه " إن القانون لم يفوض وزير الداخلية اختصاصاً بسحب جوازات السفر من المواطنين، فالحق في السفر جزء من الحرية التي لا يمكن حرمان المواطن منها دون مراعاة شرط الوسائل القانونية السليمة، وفق ما يقضي به التعديل الخامس على الدستور "، وقد أشار القاضي دوجلاس في هذا الحكم إلى أن الحريات التي يكفلها التعديل الأول والخامس والرابع عشر هي من الحريات ذات المركز المفضل التي لا يجوز المساس بها. وحكمها الصادر في قضية New York Times Co. –V- Sullivan سنة ١٩٦٤، من أنه " استقر قضاء المحكمة على أن حرية التعبير عن الرأي في المسائل العامة، محمية بالتعديل الأول على الدستور، وأنها من الحريات المفضلة، فقد قلنا أن الضمانات الدستورية قد طورت لتؤمن التغيير غير المحدد في الأفكار التي تستهدف إحداث تغييرات سياسية وإجتماعية يرغب فيها الناس ". وظاهر تفضيل هذا الحكم للحريات المحددة في التعديل الدستوري الأول وأهمها حريات الرأي والتعبير والاجتماع والصحافة وتفسيرها تفسيراً واسعاً لصالحها(١).

ثانياً: اختصاص القضاء الفدرالي ومحاكم الولايات بنظر مخالفات أوامر سلطة الطوارئ:

حيث تختص جهة القضاء العادي سواء الفيدرالي أم الولايات بنظر مخالفات أوامر سلطة الطوارئ، تأسيساً على أن الدستور الأمريكي قد أنشأ السلطات العامة في الدولة وحدد اختصاصات كل منها، وهي السلطة التشريعية المتمثلة بالكونجرس (المادة ١) والسلطة التنفيذية التي يقودها الرئيس (مادة ٢) والسلطة القضائية المتمثلة بالمحاكم المختلفة (مادة ٣)، وبالتالي يجب تفسير هذه المواد على أنها تقيد اختصاص كل سلطة من هذه السلطات الثلاث بوظيفتها اختصاصاً حصرياً يحقق الفصل بينها، ويمنع تدخل كل منها في عمل غيرها، ومن ثم فإنه يتنافى مع الدستور أن يعهد اختصاص نظر مخالفات وأوامر سلطة الطوارئ إلى جهة أخرى غير القضاء. يضاف إلى ما تقدم أن التعديلات التي تمت على الدستور قد تضمنت عدداً من الضمانات المتعلقة بالحقوق والحريات العامة، والتي منعت الحكومة المركزية وحكومات

---

(١) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٥٦٠ – ٥٦٦ و ٥٧١ – ٥٧٢، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحتان ٣٠٨ و ٣٠٩.

الولايات من حرمان أي شخص من حياته أو حريته أو ممتلكاته دون مراعاة ما يطلق عليه شرط الوسائل القانونية السليمة Due Process of Law، ولا تتحقق هذه الضمانات إلا إذا قامت جهات القضاء التي نص عليها الدستور بنظر مخالفات أوامر وإجراءات سلطة الطوارئ، كما أن قوانين الطوارئ في أمريكا جاءت خاليةً من أي نص قانوني يقضي بتشكيل محاكم خاصة لنظر مخالفات أوامر سلطة الطوارئ، الأمر الذي يعني بقاء اختصاص نظرها بيد القضاء العادي(١).

ولكن الأمر في الواقع العملي ليس بهذه البساطة، إذ حاول بعض الرؤساء اتخاذ المادة الثانية(٢)من الدستور ذريعة لإنشاء محاكم استثنائية في الظروف الاستثنائية، حيث قام بعض الرؤساء بتفسير هذه المادة تفسيراً واسعاً جداً، وبالتالي فإنهم يملكون اختصاصاً تنفيذياً أصيلاً يستطيعون بموجبه تشكيل محاكم استثنائية عسكرية في أوقات الحرب أو إعلان الأحكام العرفية العسكرية. ومن هؤلاء الرئيس لنكولن الذي شكل محاكم عسكرية لمحاكمة المخالفين لأوامره خلال الحرب الأهلية، والرئيس روزفلت الذي شكل مثل هذه المحاكم خلال الحرب العالمية الثانية لمحاكمة الجواسيس والمخربين الذين دخلوا البلاد أبانها. وقد أيدت المحكمة العليا ذلك دون تحفظ في البداية، من قبيل حكمها في قضية Swaim –V- United States سنة ١٨٩٧ وغيرها. إلا أن هذا الأمر تغير لاحقاً، إذ أرست عدداً من القواعد بهذا الصدد، اشترطت بموجبها توافر عدة شروط: أولها أن لا يتم تشكيل هذه المحاكم إلا استثناءً في زمن الحرب أو عند إعلان الأحكام العسكرية حينما تتعطل المحاكم العادية عن أداء واجباتها، ويتعطل العمل بالقانون العادي لعجز الحكومة المدنية عن القيام بواجباتها، وباستثناء ذلك لا يجوز حرمان الفرد من حقه في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي أي المحاكم العادية، وهذا ما أكدته المحكمة في حكمها الصادر في قضية Ex parte Quirin سنة ١٩٤٢ وغيره. وثانيها أن لا تخالف أوامر تشكيل هذه المحاكم الدستور أو قانون القضاء العسكري، وبالتالي ليس من اختصاصات الرئيس إصدار لوائح ينشيء بموجبها جرائم ويفرض عقوبات عليها، لأن ذلك من اختصاص الكونجرس وحده، وهذا ما أكدته المحكمة في عدة أحكام صدرت عنها بهذا الصدد من قبيل حكمها في قضية Mc Clonghry –V- Deming سنة ١٩٠٢ وقضية Johnson –V- Zerbest عام ١٩٣٨ وغيرهما. وثالثها أن تلتزم المحاكم العسكرية فيما تصدره من أحكام بحدود اختصاصاتها القانونية، ومن ثم فإن اختصاصات المحاكم العسكرية في الظروف العادية تقتصر على محاكمة أفراد القوات المسلحة فقط دون غيرهم من العاملين المدنيين فيها، بينما تختص في الظروف الاستثنائية في زمن الحرب أو إعلان نظام الأحكام العسكرية بمحاكمة جميع المخالفين لأوامر القوات العسكرية. وهذا ما أكدته المحكمة في أحكام عديدة، من قبيل حكمها الصادر في قضية Ried –V- Covert سنة ١٩٥٧، وحكمها الصادر في قضية Kinsella –V- Singleton عام ١٩٦٠ وغيرهما. ورابعها خضوع ما تصدره هذه المحاكم من أحكام إلى رقابة المحكمة العليا. وبذلك نجد بأن المحاكم الاستثنائية العسكرية في أمريكا لا تشكل – خارج نطاق القوات المسلحة – إلا في زمن الحرب أو عند إعلان الأحكام العرفية العسكرية، أما في ظل حالة الطوارئ التي

---

(١) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٤٢٣ و ٤٢٩ و ٤٣٠.

(٢) تناولت المادة ٢ من الدستور السلطة التنفيذية، ومما جاء فيها " تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة.. "، " يكون الرئيس قائداً أعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة، ولمليشيات مختلف الولايات عندما تدعى إلى الخدمة الفعلية لدى الولايات المتحدة، وله أن يطلب الرأي الخطي للموظف الرئيسي في كل من الوزارات التنفيذية حول أي موضوع يتعلق بمهام وزارة كل منها، كما تكون له سلطة إرجاء تنفيذ الأحكام، ومنح العفو عن الجرائم التي ترتكب ضد الولايات المتحدة ما عدا حالات الاتهام النيابي ".

تعلن في غير زمن الحرب فلا يتم تشكيل هذه المحاكم، ويبقى الاختصاص بنظر مخالفات أوامر وتدابير سلطة الطوارئ من اختصاص المحاكم العادية[١].

ثالثاً: مدى رقابة القضاء على قرار إعلان حالة الطوارئ: يتبين من أحكام المحكمة العليا وأحكام محاكم الولايات بأن القضاء الأمريكي في الأعم الأغلب من الأحكام قد اعتبر قرار إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العسكرية – إذ استقرت الأوضاع في أمريكا على اعتبار أحكام القضاء الصادرة بشأن قرار إعلان الأحكام العسكرية معبرة أيضاً عن موقفه من قرار إعلان حالة الطوارئ – من الأعمال السياسية التي تخرج عن نطاق رقابة القضاء، أي من أعمال السيادة، تأسيساً على أن هذه القرارات تعتبر من نوع القرارات التي تختص بإصدارها الهيئات السياسية وفقاً لسلطتها التقديرية دون أن تخضع في ذلك لرقابة القضاء. ففيما يتعلق بالمحكمة الفيدرالية العليا، فقد اعتبرت المحكمة في عدة أحكام صادرة عنها بأن قرار إعلان الأحكام العسكرية من أعمال السيادة التي تخرج عن نطاق رقابتها، من قبيل حكمها الصادر في قضية Martin –V- Mott سنة ١٨٢٧، وحكمها الصادر في قضية Moyer –V- Peabody عام ١٩٠٩. ولكن في سابقة وحيدة صدر فيها الحكم بالأكثرية قضت المحكمة في حكمها الصادر في قضية Duncan –V- Kahanamoku سنة ١٩٤٦، والتي تتلخص وقائعها بقيام حاكم هاواي بإعلان الأحكام العسكرية سنة ١٩٤١ إثر هجوم اليابان على بيرل هاربر بعد موافقة الرئيس، بأن " الرئيس لا يملك اختصاصاً دستورياً يقيم بواسطته حكومة عسكرية على أرض هاواي عقب هجوم اليابانيين على ميناء بيرل هاربر، أو حتى الاستمرار في إقامة مثل هذا الحكم، كما أن قانون هاواي الأساسي لم يكن يرخص بإحلال المحاكم العسكرية محل المحاكم العادية ". وفيما يتعلق بأحكام محاكم الولايات، فقد استقر قضاؤها أيضاً على اعتبار قرار إعلان الأحكام العسكرية من القرارات ذات الطبيعة السياسية التي لا تخضع لرقابته، ومن الأمثلة عليها الحكم الصادر عن محكمة استئناف ولاية فرجينيا في قضية Hartfield –V- Graham سنة ١٩١٤، وكذلك الحكم الصادر عن محكمة استئناف ولاية نبراسكا في قضية United States Ex rel Symour –V- Fisher سنة ١٩٢٢[٢].

رابعاً: رقابة القضاء على التدابير الصادرة بموجب التفويض التشريعي: فرقت أحكام المحكمة العليا بهذا الشأن ما بين التفويض المطلق والتفويض الجزئي، حيث تشددت أحكامها فيما يتعلق بالتفويض المطلق مقررة عدم جواز التفويض المطلق بالاختصاصات، من قبيل حكمها في قضية Field –V- Clark سنة ١٨٩٢، وحكمها في قضية Hampton Co. –V- United States عام ١٩٢٨. بينما اتسمت أحكامها بالمرونة فيما يتعلق بالتفويض الجزئي، إذ أقرت بصحة التفويض الجزئي بالاختصاصات ولكن بشرطين، أولهما أن يضع المشرع ضابطاً عاماً ومعقولاً تستهدي به سلطة الطوارئ في ممارسة اختصاصاتها الاستثنائية المفوضة، وبالتالي فإن صدور التشريع المانح للتفويض خالياً من مثل هذا الضابط يسمه بعدم الدستورية. وقد تجلى هذا الشرط في عدة قضايا أهمها قضية Panama Refining Co. –V- Rayan سنة ١٩٣٥، وقضية Yakus –V- United States عام ١٩٤٤، أما الشرط الثاني فيتمثل في في ضرورة أن لا تخالف أوامر وتدابير سلطة الطوارئ أحكام القوانين الصادرة عن الكونجرس، وضرورة أن توجد علاقة مباشرة بين التدبير أو الأمر أو الإجراء المتخذ من قبلها وبين الغرض أو الهدف الذي منحت من أجله سلطة الطوارئ اختصاصاً بإصداره. وقد طبقت المحاكم

---

(١) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٤٢٤ – ٤٢٩، وعبد السميع، أفكار عبد الرازق، مرجع سابق، الصفحات ٢٩٨ و ٢٩٩ و ٣٠٥ – ٣٠٧.

(٢) للتوسع في هذه الأحكام أنظر بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٤٥٤ – ٤٦٧.

الأمريكية هذا الشرط في عدة قضايا منها قضية Sterling –V- Constantin سنة ١٩٣٢، وقضية Wilson Co. –V- Freeman عام ١٩٥٩[(١)].

المطلب الخامس: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في المملكة الأردنية الهاشمية والرقابة القضائية عليها

نوضح في هذا المطلب أمرين، الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الأردن تجاه الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع محل دراستنا في الظروف الاستثنائية، وذلك من خلال بيان تنظيمها الدستوري والقانوني (فرع أول)، والثاني مدى خضوع هذه السلطات للرقابة القضائية في ظل هذه الظروف (فرع ثاني).

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في المملكة الأردنية الهاشمية

توقع المشرع الأردني – سواء الدستوري أم العادي – قيام ظروف استثنائية في الأردن، قد تتعذر مواجهتها بالنصوص العادية، ولذلك وضع نصوصاً مسبقة لمواجهتها في حال وقوعها سواء في الدستور أم القانون، نوضحها فيما يلي:

أولاً: التنظيم الدستوري للظروف الاستثنائية: عالج المشرع الدستوري الأردني الظروف الاستثنائية في الدستور الحالي لسنة ١٩٥٢ في ثلاثة مواد على النحو التالي:

١- **المادة ١٢٤ (نظام حالة الطوارئ)، والمادة ١٢٥ (نظام الأحكام العرفية)**[(٢)]: حيث نظم المشرع الأردني الظروف الاستثنائية دستورياً بموجب نصين مستقلين هما نص المادتين ١٢٤ و ١٢٥ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته، وذلك بالتتابع بينهما بحيث لا يلجأ إلى تطبيق أحكام المادة ١٢٥ التي تناولت نظام الأحكام العرفية إلا إذا لم تكف الإجراءات الموضحة في المادة ١٢٤ والتي تناولت نظام حالة الطوارئ لمواجهة الظروف الاستثنائية، مؤكداً في ذلك التفرقة بين النظامين ووجوب عدم اللجوء إلى نظام الأحكام العرفية إلا في حال عدم كفاية نظام حالة الطوارئ لمواجهة هذه الظروف العصيبة، حيث نصت المادة ١٢٤ على أنه " إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون

---

(١) بربوتي، حقي اسماعيل، مرجع سابق، الصفحات ٥٣٢ – ٥٣٥ و ٥٣٨ – ٥٤٠.

(٢) نشير في هذا الصدد إلى أن الدستورين السابقين قد تضمنا نصوصاً بشأن الظروف الاستثنائية، فالنظام الأساسي لسنة ١٩٢٨ نص في المادة ٦٩ منه على أنه " إذا نشبت اضطرابات أو حدث ما يدل على شيء من ذلك القبيل في أي جزء من أجزاء شرق الأردن أو عند توقع الخطر من هجوم عدائي على أي جزء منها فللأمير في المجلس السلطة أن يعلن الأحكام العرفية كتدبير مؤقت في ناحية من أنحاء شرق الأردن قد يكون عرضة للتأثر في تلك الاضطرابات أو ذلك الهجوم. ويجوز إرجاء العمل مؤقتاً بقانون الدولة العادي في أية مقاطعة أو مقاطعات كهذه يعلن عنها وإلى المدى الذي يحدد في أي منشور على شريطة أن يكون ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ منشور مهذا عرضة للتبعة القانونية التي تترتب على أعمالهم ما لم يعفوا من تلك التبعة بقانون يوضع لتلك الغاية. وأما الطريقة التي تدار بها المقاطعات الموضوعة تحت الأحكام العرفية فيعلن بيانها بإرادة "، وظاهر بأن النص المذكور لم يشر إلى نظام حالة الطوارىء وإنما اكتفى بنظام الأحكام العرفية وحدها لمواجهة الظروف الاستثنائية، وعلى الرغم من ذلك صدر قانون الدفاع الأردني الأول وهو قانون الدفاع عن شرق الأردن لسنة ١٩٣٥ في ظله. كما تضمن دستور سنة ١٩٤٦ نصوصاً بشأن الظروف الاستثنائية، ولكنه أخذ بكل من نظامي حالة الطوارىء والأحكام العرفية بشكل تتابعي، وذلك في المادة ٧٨ منه، والتي جاء فيها " أ- يعمل بقانون الدفاع من أجل اعطاء الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ إجراءات استثنائية بما فيها ارجاء العمل بقانون الدولة العادي للدفاع عن الوطن في حالة حدوث طوارىء، ويكون هذا القانون نافذ المفعول فقط عندما يعلن عنه بمنشور يصدر من قبل الملك بناءً على توصية من مجلس الوزراء. ب- يجوز للملك بمنشور يصدره بناءً على توصيه من مجلس الوزراء في حالة حدوث طوارىء خطيرة يعتبر معها أن الإجراءات بمقتضى الفقرة (أ) من هذه المادة غير كافية للدفاع عن الدولة أن يعلن الأحكام العرفية في جميع انحاء المملكة الأردنية الهاشمية أو في أي جزء منها..."

الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لإتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن، ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء ".

بينما نصت المادة ١٢٥ على أنه " ١- في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناءً على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها.

٢- عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية"[(١)].

وظاهر من النصين المذكورين بأن المشرع الدستوري الأردني قد نص على إجرائين متعاقبين الأول هو قانون الدفاع وتدابيره وإجراءاته، فإن لم يكف لمواجهة الظروف الاستثنائية فإنه يلجأ إلى الخيار الثاني وهو إعلان الأحكام العرفية، وحسناً فعل المشرع الدستوري الأردني عندما جعل إعلان العمل بقانون الدفاع بيد السلطة العليا في الدولة وهي الملك بناءً على قرار صادر من مجلس الوزراء وليس فقط رئيس الوزراء، وكذلك عندما جعل إعلان الأحكام العرفية بيد الملك أيضاً بناءً على قرار مجلس الوزراء، ومنح الملك حق إصدار التعليمات التي تقضي بها الضرورة في حالة إعلان الأحكام العرفية[(٢)]. ومع ذلك فإنهما يمنحان سلطة الضبط الإداري اختصاصات استثنائية واسعة في ظل الظروف الاستثنائية تجاه الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع، ولذلك نرى ضرورة إضافة بند إليهما يوجب عرض قرار الإعلان على مجلس الأمة خلال فترة معينة ضماناً لعدم التعسف في استخدامه من قبل السلطة التنفيذية.

---

(١)لا بد لنا من الإشارة هنا إلى ثلاثة أمور: أولها أنه قد تم إلغاء الأحكام العرفية في الأردن بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٩٧٠ تاريخ ١٩٩٢/٠٣/٢٤ وتمت الموافقة عليه بإرادة ملكية صدرت بتاريخ ١٩٩٢/٠٣/٣٠ ونشر بالجريدة الرسمية في العدد رقم ٣٨١٨ تاريخ ١٩٩٢/٠٤/٠١. وثانيها أن محكمة العدل العليا قد اعتبرت – في حكمها الصادر في القضية رقم ١٩٨٧/١٤٨ تاريخ ١٩٨٨/٠٩/١٥ – بأن الأسباب الأمنية تندرج تحت أغراض الدفاع عن المملكة بالمعنى المقصود في المادة ٢/١٢٥ من الدستور، لأن عبارة الدفاع عن المملكة الواردة في هذه الفقرة يجب أن تعطى لها نفس المعنى المنصوص عليه في قانون الدفاع لسنة ١٩٣٥ وهو القانون الخاص الذي حدد الأعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة. وثالثا بأنه قد صدر قانون رفع المسؤولية نتيجة إنهاء الأحكام العرفية رقم ٢ لسنة ١٩٩٢ ونشر بالعدد ٣٨٠٤ من الجريدة الرسمية تاريخ ١٩٩٢/٠٢/٠٢، والذي يعمل به وفق المادة ١ منه من تاريخ إنهاء الأحكام العرفية، وقضى في المادة ٣ منه بما يلي " يعفى جميع الموظفين المدنيين والعسكريين وكذلك جميع الأشخاص الآخرين ممن تولوا تنفيذ تعليمات الإدارة العرفية أو كانت لهم أي علاقة بتنفيذها في أي وقت خلال المدة التي كانت الأحكام العرفية فيها نافذة المفعول من أي مسؤولية ترتبت أو تترتب على أعمالهم بموجب أحكام القوانين والأنظمة المعمول بها "، وقد فسرت محكمة التمييز هذا النص بأنه لا يشمل القيادة العامة للقوات المسلحة كشخص اعتباري، وذلك في حكمها الصادر في التمييز رقم ١٩٩٩/٧٨٢ تاريخ ١٩٩٩/١٠/١٦، والذي جاء فيه " نجد أن قانون رفع المسؤولية نتيجة إنهاء الأحكام العرفية رقم ٢ لسنة ١٩٩٢ قد تضمن إعفاء الموظفين المدنيين والعسكريين والأشخاص الآخرين من المسؤولية عن الأعمال التي قاموا بها لتنفيذ تعليمات الإدارة العرفية ولم يتضمن إعفاء القيادة العامة للقوات المسلحة كشخص اعتباري من أشخاص القانون العام من المسؤولية المدنية عن الأعمال التي قامت بها لتنفيذ تلك التعليمات".

(٢) نشير هنا إلى ما قضت به المادة ٤٠ من الدستور الأردني بنصها على أنه " يمارس الملك صلاحياته بارادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين يبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة ".

٢- **المادة ٩٤ من الدستور (نظام القوانين المؤقتة)**[١]: تناولت هذا النظام المادة ٩٤ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ بنصها وفقاً لتعديل عام ٢٠١١ على أنه " ١- عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها:

أ- الكوارث العامة.

ب- حالة الحرب والطوارئ.

ج- الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل.

ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة " [٢].

وظاهر بأن المادة المذكورة قد تضمنت عدة شروط لإمكانية استخدامها من قبل السلطة التنفيذية وهي:

أ- أن يكون مجلس النواب منحلاً، وذلك خلافاً للنص القديم الذي كان ينص على عدم انعقاد أو حل مجلس الأمة، وليس فقط حل مجلس النواب.

ب- وجود أمور حصرية محددة أوردها النص وهي الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ والحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل، وذلك خلافاً للنص العام السابق الذي نص على أمور تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل.

ج- أن لا تخالف القوانين المؤقتة الدستور.

د- أن يتم عرضها على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها، فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة، وذلك خلافاً للنص القديم

---

(١) يلاحظ بأن المشرع الأردني قد استخدم صراحة مصطلح القوانين المؤقتة في المادة المذكورة، وذلك بعكس الدول الأخرى التي استخدمت مصطلح لوائح الضرورة، علماً بأن مصطلح (لوائح) يقابله في النظام الدستوري الأردني مصطلح (أنظمة)، ونرى بأن الفرق بينهما هو للدلالة على المسمى القانوني والقيمة القانونية، فلوائح الضرورة هي عبارة عن لوائح لها قوة القانون، أما استخدام المشرع الأردني لمصطلح القوانين، فنرى بأنه يعد مؤشراً على خلاف ذلك، ويعني بأنه أراد أن يعتبرها قوانين فعلاً وحقيقة وليس مجرد لوائح أو أنظمة لها قوة القانون.

(٢) كانت المادة قبل تعديل عام ٢٠١١ تنص على أنه " ١- عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل.ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة. ٢- يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة ٩٣ من الدستور "، وظاهر بأن النص الجديد قد وضع قيود وحدود وضوابط أكثر شدة على السلطة التنفيذية في إمكانية استخدام هذه المادة مما كان الأمر عليه في النص القديم، وهذا أمر حسن ويضيق من نطاق تعسف السلطة التنفيذية المتكرر في استخدامها في غير الحالات الواردة فيها.

الذي أغفل وضع مدة محددة لنظرها من قبل المجلس بحيث يعتبر عدم البت بها خلالها بمثابة رفض لها.

وللأسف فقد استخدمت السلطة التنفيذية هذه المادة مراراً وتكراراً في غير موضعها، وفي غير الحالات المنصوص عليها فيها، وأصدرت العديد من القوانين المقيدة للحقوق والحريات العامة، من قبيل قانون الاجتماعات العامة المؤقت رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠١. وقد تعرض هذا القانون للنقد الشديد من قبل المدافعين عن حقوق الإنسان واصمين إياه بعدم الدستورية، لأنه يمثل اعتداء من قبل السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية، لأن المادة ٩٤ هي استثناء من الأصل ووجدت لمواجهة حالات استثنائية محددة كالكوارث ويجب تفسيرها في أضيق الحدود وليس استخدامها ذريعة لتمرير سياسات حكومية تهد حقوق الإنسان وحرياته العامة وتحد من ممارسة المواطنين لحرياتهم السياسية من عقد الاجتماعات العامة أو تنظيم المسيرات والمظاهرات[١].

ثانياً: التنظيم القانوني للظروف الاستثنائية (قانون الدفاع): استناداً إلى المادة ١٢٤ من الدستور صدر قانون الدفاع الأردني الجديد[٢]رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢ بتاريخ ١٩٩٢/٠١/٠٧ ونشر

---

(١) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، الصفحتان ٢٠٩ و ٢١٠.

(٢) يتوجب علينا أن نشير في هذا الصدد إلى قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم ٢ لسنة ١٩٩١ تاريخ ١٩٩١/٠٨/٢٢، والذي كان له تأثير فيما تضمنته نصوص هذا القانون من نصوص، والذي صدر بالأكثرية بشأن تفسير المواد ١٢٤ و ٩١ و ٩٢ و ٩٣ من الدستور، وذلك لبيان فيما ١- إذا كانت المادة ١٢٤ تجيز أن يتضمن قانون الدفاع نصاً يوجب عرض إعلان العمل به على مجلس الأمة ليقرر ما يراه بشأنه بما في ذلك مدة العمل بالقانون، ٢- هل يجوز أن يتضمن النص اعتبار إعلان العمل بالقانون منتهياً إن لم يقره المجلس أو لم يعرض عليه خلال مهلة معينة، ٣- هل يجوز لمجلس الأمة إذا زالت حالة الطوارىء أن يقرر وقف العمل بقانون الدفاع، وإذا جاز ذلك فهل يجوز النص على أن يصدر قرار من مجلسي الأعيان والنواب بأكثرية معينة، ٤- هل يجوز النص فيه على كيفية اجتماع المجلسين معاً في حالة اختلافهما على قرار وقف العمل بقانون الدفاع. حيث قرر المجلس بأنه يستفاد من النصوص الدستورية المشار إليها بأن " قانون الدفاع هو قانون استثنائي ومن قوانين الطوارىء يصدر ابتداءً تحسباً من وقوع ما يسمى بحالة الطوارىء ويشترط لنفاذه وقوع طوارىء تستدعي الدفاع عن الوطن "، وبأن " سريان هذا القانون ونفاذه لا يخضع لأحكام سريان القوانين العادية المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ٩٣ من الدستور، بل إن سريانه ونفاذه مرحلة لاحقة ومستقلة عن إصدار القانون ومن اختصاص السلطة التنفيذية، لأن الملك هو الذي يعلن عن نفاذه بناءً على قرار من مجلس الوزراء وفقاً لنص المادة ١٢٤ من الدستور. وحيث أن صلاحية السلطة التنفيذية في إعلان نفاذ قانون الدفاع وبدء سريانه هي صلاحية مطلقة وغير معلقة على موافقة أي سلطة أخرى فلا يجوز أن يتضمن قانون الدفاع نصاً من شأنه أن يقيد هذه الصلاحية ويوجب على السلطة التنفيذية الحصول على موافقة مجلس الأمة على هذا الإعلان أو عرضه عليه، وأي نص يرد في قانون الدفاع على خلاف ذلك هو نص مخالف للدستور، ولا يجوز العمل به، وذلك دون المساس بما للسلطة التشريعية من صلاحية الرقابة على السلطة التنفيذية كطرح الثقة بالوزارة أو توجيه السؤال أو الاستجواب عملاً بالمواد ٥١ و ٥٣ و ٩٦ من الدستور وهذا هو جواب السؤال الأول. أما السؤال الثاني، فهو يقوم على افتراض أن لمجلس الأمة حق الرقابة التشريعية على إعلان نفاذ قانون الدفاع، وما دام أن هذه الرقابة التشريعية منتفية في ضوء ما بيناه في الجواب على السؤال الأول، فلا ينشأ التساؤل بجواز أن يتضمن النص اعتبار إعلان العمل بالقانون منتهياً إن لم يقره مجلس الأمة أو لم يعرض عليه خلال مهلة معينة. وعن السؤال الثالث، فإن الأكثرية ترى بأن سكوت الدستور عن النص صراحة على تحديد الجهة المختصة بوقف العمل بقانون الدفاع عند زوال حالة الطوارىء لا يعني اعطاء هذه الصلاحية لمجلس الأمة وإنما تبقى للسلطة التنفيذية التي لها صلاحية إعلان النفاذ ابتداءً، لأن هذين الأمرين متلازمان ومن طبيعة واحدة ولا يجوز التفريق بينهما في الحكم في ظل النصوص الدستورية حيث أن الدستور هو الذي ينظم السلطات الأساسية للدولة ويحدد اختصاصاتها وإن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن تستقل كل سلطة في مزاولة اختصاصاتها فلا تباشر اختصاصاً يدخل في نطاق اختصاص سلطة أخرى، وعلى هذا الأساس يفهم نص المادة ١٢٤ من الدستور التي بينت كيفية صدور قانون الدفاع كقانون استثنائي كما بينت طريقة نفاذه. أما فيما يتعلق بالسؤال الرابع فإنه على الرغم من أن البحث فيه لم يعد منتجاً في ضوء وقائع= =الجواب على السؤال الثالث، إلا أنه كقاعدة عامة نجد أن الدستور قد نص على

بالعدد رقم ٣٨١٥ من الجريدة الرسمية تاريخ ١٩٩٢/٠٣/٢٥، والذي حل محل قانون الدفاع القديم لسنة ١٩٣٥، حيث حدد القانون المقصود بالظروف الاستثنائية وآلية تطبيقه، وذلك في المادة الثانية منه والتي جاء فيها " أ- إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها بسبب وقوع حرب، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة أو كوارث عامة أو انتشار آفة أو وباء، يُعلن العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء.

ب- تتضمن الإرادة الملكية بيان الحالة التي تقرر بسببها إعلان العمل بهذا القانون والمنطقة التي يطبق فيها وتاريخ العمل به.

ج- يعلن عن وقف العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء "

كما أوضح في المادة الثالثة منه الجهة المنوط بها تطبيق أحكامه، وهو رئيس الوزراء مع جواز التفويض الكلي أو الجزئي، حيث ورد فيها " أ- يناط تطبيق هذا القانون برئيس الوزراء لإتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقيد بأحكام القوانين العادية المعمول بها.

ب- يمارس رئيس الوزراء صلاحياته بموجب أوامر خطية.

ج- لرئيس الوزراء تفويض جميع صلاحياته أو بعضها لمن يراه أهلاً للقيام بذلك في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة محددة منها وبالشروط والقيود التي يعينها. "

ومن تطبيقات هذه المادة صدور أمر الدفاع المدني رقم ١ لسنة ١٩٩٣ عن وزير الداخلية بموجب قانون الدفاع، والذي قضى بمنع استخدام أية مادة مشتعلة (سواء كانت آلية أو يدوية أو مادة قابلة للاحتراق) من قبل المتنزهين داخل المتنزهات والغابات الحرجية القومية التي يرتادونها منعاً باتاً، وكذلك منع التدخين داخل الغابات والأحراج والمتنزهات، ومنع اشعال النيران لغايات الطهي أو حرق النفايات أو الانارة داخل الأحراج إلا في الأماكن المخصصة لذلك. وقد استند هذا الأمر الضبطي إلى أن كثرة الحرائق التي نشبت في بعض الغابات الحرجية القومية قبل صدور الأمر وأتلفت مساحات كبيرة من الأشجار الحرجية، قد اقتضت المحافظة على الثروة الحرجية القومية والمحافظة على السلامة العامة[١].

وقد حدد القانون اختصاصات سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية والتي شملت وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع، بما يعني جواز قيامها بتقييد حرية الاجتماع والحد من ممارستها بشكل ملحوظ في الظروف الاستثنائية، ولكن دون أن يمتد ذلك بأي حال من الأحوال أو ذريعة من الذرائع إلى إهدارها تحت ستار الظروف الاستثنائية، وذلك في المادة الرابعة منه والتي قضت بأنه " لرئيس الوزراء ممارسة الصلاحيات التالية:

أ- وضع قيود على **حرية الأشخاص في الاجتماع** والانتقال والإقامة، إلقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم.

ب- تكليف أي شخص بالقيام بأي عمل أو أداء أي خدمة ضمن قدرته.

ج- تفتيش الأشخاص والأماكن والمركبات دون التقيد بأحكام أي قانون آخر، والأمر باستعمال القوة المناسبة في حالة الممانعة.

د- وضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة وتأجيل الوفاء بالدين والالتزامات المستحقة.

الأكثرية اللازمة لإقرار القوانين في حالتي الاتفاق والاختلاف بين مجلسي الأعيان والنواب فلا يجوز أن ينص أي قانون على أكثرية تخالف ما ورد في الدستور، وكذلك الحال فيما يتعلق باجتماع المجلسين معاً إذ لا يجوز النص في القانون على ذلك في غير الحالات التي بينها الدستور ".

(١) كنعان، نواف، مرجع سابق، الصفحتان ٣١٤ و ٣١٥.

هـ- منع أو حصر أو تقييد استيراد المواد أو تصديرها أو نقلها من مكان إلى آخر، وتحديد التعامل بها وحظر اخفائها أو اتلافها أو شرائها أو المقايضة عليها وتحديد سعرها.

و- الاستيلاء على أي أرض أو بناء أو طريق أو مصدر من مصادر المياه والطاقة وأن ينشىء عليها أعمالاً تتعلق بالدفاع وأن يزيل أي أشجار أو منشآت عليها، وأن يأمر بإدارتها واستغلالها أو تنظيم استعمالها.

ز- إخلاء بعض المناطق أو عزلها وفرض منع التجول فيها.

ح- تحديد مواعيد فتح المحلات العامة واغلاقها كلها أو بعضها.

ط- تنظيم وسائل النقل والمواصلات وتحديدها بين المناطق المختلفة، واغلاق أي طريق أو ممر أو مجرى ماء أو تغيير اتجاهه ومنع حركة السير عليه أو تنظيمها.

ى- مراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات والرسومات وجميع وسائل التعبير والدعاية والاعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن إعدادها.

ك- منع أخذ صور أو عمل تصاميم أو خرائط لأي مكان أو شيء بعينه قد يفيد العدو ومنع الاحتفاظ بجوار هذه الأماكن والأشياء بأي أجهزة تصوير أو مواد لعمل الصور والتصاميم والخرائط ومنع المكوث أو التأخر في مثل هذه الأماكن دون عذر مشروع.

ل- إلغاء رخص الأسلحة النارية والذخائر والمفرقعات والمواد القابلة للانفجار أو التي تدخل في صناعة المتفجرات ومنع صنعها أو بيعها أو شرائها أو نقلها أو التصرف بها والأمر بتسليمها وضبطها واغلاق محلات بيعها وخزنها.

م- منع صنع أجهزة الاتصال أو بيعها أو شرائها أو حيازتها والأمر بتسليمها وضبطها."

ويظهر لنا بجلاء من خلال النص المذكور مدى التأثير الكبير للظروف الاستثنائية على مجمل الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع، إذ منح النص سلطات الضبط الإداري المعنية بالظروف الاستثنائية سلطات كبيرة وواسعة جداً تجاه الحقوق والحريات العامة، قد تصل في بعض الحالات الواردة بالنص إلى الإهدار كفرض إخلاء منطقة معينة منكوبة لظروف طبيعية أو تفشي وباء قاتل بها يستدعي اخلاء الأصحاء منها كي لا يصلهم الوباء، بل وأيضاً إخلاء المناطق المحاذية لها من سكانها للغرض ذاته، ولكن هذا الأمر ينطبق على حالات قليلة جداً واردة بالنص ولا يمتد إلى غيرها كحرية الاجتماع التي أجاز فرض قيود عليها دون أن يمتد ذلك إلى إهدارها كما أسلفنا، وهنا يظهر الدور الكبير للقضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة في الظروف الاستثنائية من خلال فرض رقابتها على أعمال وتصرفات سلطات الضبط الإداري في هذه الظروف، لا سيما وأن النص يتسم بالعمومية والغموض في كثير من عباراته التي تحتمل تفسيرات شتى وفقاً للغرض المبتغى من التفسير وهل هو دعم الحرية وتأييدها وكفالة ممارستها أم قمعها وتقييد ممارستها.

ويتبين لنا من خلال نص المادتين ٣ و ٤ المذكورين بأن اختصاصات سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية قد تتم ممارستها من خلال إصدار أنظمة أو أوامر دفاع، يتم من خلالها تنظيم النشاط الفردي في مجالات محددة فيها كمراقبة المنشورات والصور ووضع قيود على بعض الحقوق والحريات العامة كحرية الاجتماع. فمثلاً صدرت استناداً إلى قانون الدفاع القديم عدة أنظمة دفاع تتعلق بالحقوق والحريات والعامة، ما يعنينا منها نظام الدفاع رقم ٥ لسنة ١٩٥٤ الذي أنصب مباشرة على حرية الاجتماع وأجاز منع ممارستها بنصه في المادة ١ على أنه " لوزير الداخلية أو من ينيبه أن يمنع أي اجتماع لأية غاية كانت، وأن يأمر بفض أي اجتماع إذا رأى أن المصلحة العامة تقضي بذلك ". كما قد تتم ممارسة هذه الاختصاصات من خلال إتخاذ قرارات وإجراءات وتدابير فردية، يتم توجيهها إلى شخص معين أو طائفة معينة كالاستيلاء على أموال غير منقولة لشخص معين للمصلحة العامة بهدف مواجهة ظرف استثنائي معين.

وعموماً، فإن قانون الدفاع يتمتع بعدد من الخصائص التي تميزه عن غيره من القوانين وهي:

١- أنه قانون استثنائي ذا طبيعة استثنائية، وبالتالي لا يتم اللجوء إلى تطبيقه إلا إذا توافرت موجبات ومسوغات ذلك التطبيق، والتي حددتها المادة الثانية منه بوقوع طوارئ تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها بسبب وقوع حرب، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة أو كوارث عامة أو انتشار آفة أو وباء، ذلك أنه قد يترتب على تطبيقه تقييد الحقوق والحريات العامة كما أسلفنا. وتقتضي طبيعته الاستثنائية ضرورة قصر تطبيقه على القدر الضروري اللازم لمواجهة الظروف الاستثنائية التي استدعت إعلان العمل به، وذلك دون مبالغة من قبل الإدارة أو تعسف أو انحراف، كما تقتضي هذه الطبيعة الاستثنائية ضرورة وقف العمل به فور زوال الظروف الاستثنائية التي أدت إلى إعلان العمل به. ولكن وللأسف أثبتت التجربة العملية في الأردن تعسف السلطة التنفيذية في هذا الأمر وقيامها بتطبيق قانون الدفاع القديم لفترة طويلة جداً من الزمن على الرغم من زوال الأسباب الداعية لذلك.

٢- أنه قانون جوازي من حيث إعلان العمل به من عدمه، حيث تتمتع السلطة التنفيذية بصلاحية تقديرية واسعة في تقدير مدى ضرورة وملاءمة إعلان العمل به من عدمه، وذلك في ضوء الظروف والملابسات المحيطة بالواقع ومدى إمكانية مواجهتها بالقوانين العادية دون اللجوء إليه من عدمه.

٣- أنه قانون استثنائي ولكنه قانون مدني لا عسكري، ذلك أنه لا يترتب على تطبيق قانون الدفاع حلول السلطات العسكرية محل السلطات المدنية، ولكن تبقى السلطات المدنية صاحبة الولاية في مباشرة اتخاذ القرارات والإجراءات والتدابير الضبطية الاستثنائية، ولذلك يعتبر نظام حالة الطوارئ ممثلاً بقانون الدفاع أقل وطأة وشدة على الحقوق والحريات العامة من نظام الأحكام العرفية العسكرية الذي يترتب عليه حلول السلطات العسكرية محل السلطات المدنية في مباشرة اختصاصاتها الضبطية [١].

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في المملكة الأردنية الهاشمية

مارست محكمة العدل العليا رقابتها على مشروعية قرارات وتصرفات سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، ولكن بطريقة مختلفة تماماً عن تلك التي تفرضها على أعمال هذه السلطات في الظروف العادية، إذ كانت هذه الرقابة نادرة على المشروعية المتعلقة بركني الاختصاص والشكل والإجراءات في حين فرضت رقابتها على ركن الغرض أو الغاية في الشق المتعلق بضرورة كون الإجراء يتعلق ويستهدف تحقيق الأمور التي أعلنت حالة الطوارئ لتحقيقها كالدفاع عن المملكة والسلامة العامة، وركن السبب أي الأسباب التي تسوغ اتخاذ التدبير أو الإجراء الضبطي.

وحيث أننا لم نجد أية أحكام صادرة عنها بشأن حرية الاجتماع في الظروف الاستثنائية، فإننا سوف نشير فيما يلي إلى بعض الأحكام الصادرة عنها في هذه الظروف باعتبار أن القواعد والمبادئ العامة الواردة فيها تنطبق على مجمل الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع محل دراستنا:

أولاً: الرقابة على توافر شروط نظرية الظروف الاستثنائية وبيانها: حيث أوضحت المحكمة شروط نظرية الظروف الاستثنائية في حكمها الصادر في القضية رقم ١٩٨٢/١١٢[٢]، إذ ورد فيه الآتي " يشترط للاحتجاج بأحكام الضرورة ما يلي:

١- وجود خطر يهدد النظام العام.

٢- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية.

---

(١) راجع بشأن هذه الخصائص خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، الصفحتان ٢١٤ و ٢١٥.

(٢) منشورات القسطاس.

٣- أن يكون رائد الإدارة في تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحدها.
٤- يجب أن لا يضحى بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقضي به الضرورة، أي أن لا تتعسف الإدارة بإجراءاتها.
ينظر إلى القرار من جهة مشروعيته بحسب أوضاعه عند إصداره ولا تنتهي دعوى إلغائه إلا إذا اتخذت الإدارة إجراءات حققت للطاعن مصلحته ".

ثانياً: بيان المعيار الذي ترتكز على أساسه التدابير الاستثنائية: إذ أكدت محكمة العدل العليا في عدة أحكام صادرة عنها بأن المعيار الأساسي الذي ترتكز على أساسه التدابير الاستثنائية هو الأعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة، والتي تشمل كل نشاط ماس بسلامة الدولة وأمنها الداخلي أو الخارجي أو ضار بأي مرفق من مرافقها العامة، وذلك على اعتبار أن فكرة المحافظة على الأمن العام أو السلامة العامة تمثل المعيار الحقيقي السليم الذي ترتكز على أساسه التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في قانون الدفاع، من قبيل ما قضت به في حكمها الصادر في القضية رقم ١٩٨١/٩٤[١]، والذي جاء فيه " لقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن النص الوارد في المادة ٢٠ من تعليمات الإدارة العرفية لسنة ١٩٦٧ بمنع محكمة العدل العليا من رؤية الطعن بكافة القرارات الإدارية، سواء كانت صادرة لغاية الدفاع أو لغير ذلك، وهو غير دستوري ولا يعمل به إلا عندما تكون الغاية من القرار الإداري الدفاع عن المملكة... إن الأعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة تشمل أي نشاط ماس بسلامة الدولة وأمنها الداخلي أو الخارجي أو ضار بأي من مرافقها العامة وائتمانها المالي، وذلك أن فكرة المحافظة على السلامة والأمن هي التي تمثل المعيار الحقيقي السليم الذي ترتكز على أساسه التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في قانون الدفاع لسنة ١٩٣٥". وكذلك الحكم الصادر عنها في القضية رقم ١٩٨٧/١٤٨ تاريخ ١٩٨٨/٠٩/١٥ من أنه: " تتدرج الأسباب الأمنية تحت أغراض الدفاع عن المملكة بالمعنى المقصود في المادة ٢/١٢٥ من الدستور لأن عبارة الدفاع عن المملكة الواردة في هذه الفقرة يجب أن تعطى لها نفس المعنى المنصوص عليه في قانون الدفاع لسنة ١٩٣٥ وهو القانون الخاص الذي حدد الأعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة. ويستفاد من نصوص قانون الدفاع لسنة ١٩٣٥ أن الأعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة تشمل أي نشاط ماس بسلامة الدولة وأمنها الداخلي والخارجي أو ضار بأي مرفق من مرافقها العامة، وذلك على اعتبار أن فكرة المحافظة على السلامة العامة والأمن هي التي تمثل المعيار الحقيقي السليم الذي ترتكز على أساسه التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في القانون ".

ثالثاً: التأكيد على استثنائية قانون الدفاع وأنظمته وتطبيقهما الضيق: وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في حكمها الصادر في الدعوى رقم ١٩٦٩/٤ تاريخ ١٩٦٩/٠٣/١٦ من أنه " إن قانون الدفاع هو قانون استثنائي ويقتضي تطبيقه بحذر وعلى أضيق نطاق على الوقائع التي لا يشك في أنها تعرض أمن الدولة أو السلامة العامة للخطر. وحيث تجد محكمتنا أن ما اسند إلى المستدعين هي جرائم عادية [وكر للنساء وتعاطي المخدرات ولعب القمار] لا تخل بالدفاع عن المملكة أو تعرض السلامة العامة للخطر بالمعنى المنصوص عليه في المادة ٩ مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩. لهذا كان القرار المطعون به المتضمن اعتقال المستدعين واغلاق مقهى أولهما مخالفاً للقانون فنقرر إلغاءه ". وكذلك حكمها الصادر في القضية رقم ١٩٨٧/١٣٧[٢]من أنه " يقتضي تطبيق المادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ بحذر وعلى أضيق نطاق على الوقائع التي لا شك أنها تعرض أمن الدولة للخطر ".

رابعاً: الرقابة على القوانين المؤقتة: حيث فرضت محكمة العدل العليا رقابتها على مدى توافر الظروف الاستثنائية التي تسوغ إصدار القوانين المؤقتة، بحيث تقرر وقف العمل به متى

---

(١) منشورات القسطاس.
(٢) منشورات القسطاس.

ثبت لها عدم توافرها. ومن أهم الأحكام التي صدرت عنها بهذا الصدد حكمها الصادر في القضية رقم ١٩٩٧/٢٣٤ تاريخ ١٩٩٨/٠١/٢٦، والذي جاء فيه " بالرجوع إلى المادة ٩٤ من الدستور الأردني نجد أنها تنص على ما يلي... ويستفاد من هذه المادة أن الدستور الأردني منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة بشرط أن تتوافر الشروط التالية:

١- أن يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً.

٢- وجود حالة ضرورة أي وجود أمور تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير.

٣- أن لا تخالف القوانين المؤقتة الدستور.

أما فيما يتعلق بالشرط الأول فقد تبين أن مجلس الأمة كان غير منعقد عند إصدار القانون المؤقت رقم ١٩٩٧/٢٧. أما فيما يتعلق بالشرط الثاني فإن حالة الضرورة المنصوص عليها في المادة ٩٤ من الدستور تتمثل في نشوء خطر جسيم يتعذر مواجهته بالطرق القانونية العادية كالحرب والكوارث والفتن الداخلية وطبيعة هذا الخطر أنه داهم ذو صفة استثنائية، فالمادة ٩٤ ذات طبيعة استثنائية ويجب أن تفسر تفسيراً ضيقاً لأن التشريع أصلاً يعود لمجلس الأمة والملك عملاً بأحكام المادة ٢٢ من الدستور، واستثناءً من هذه القاعدة مُنحت السلطة التنفيذية حق التشريع بإصدار القوانين المؤقتة خروجاً على هذه القاعدة وفي أحوال استثنائية، فيجب أن تقتصر هذه السلطة على هذا الاستثناء ولا تتعداه، ولا يجوز أن تمتد هذه السلطة لغير حالات الضرورة، فما يمكن معالجته بقانون عادي لا يصح معالجته بقانون مؤقت لأن نصوص الدستور ومبادئه وهي التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة يتوجب النزول عندها باعتبارها أسمى القواعد التشريعية، وهذه النصوص والمبادئ هي التي تحدد للسلطات العامة في الدولة وظائفها واختصاصاتها بحيث لا يجوز لأي سلطة أن تتعدى على اختصاصات سلطة أخرى.

وحيث أن حالة الضرورة بالمعنى الذي نصت عليه المادة ٩٤ من الدستور لإصدار القانون المؤقت رقم ١٩٩٧/٢٧ غير متوفرة لأن معالجة أوضاع الصحافة ليست خطراً جسيماً داهماً ولا وضعاً طارئاً ملحاً فليس شأن الصحافة شأن الكوارث التي تقع أو الحرب التي تنشب فجأة أو الفتنة التي تستوجب مجابهة سريعة لئلا ينتشر خطرها فتهدم كيان الدولة وتعصف بمؤسساتها، فوضع شروط تنظيم أوضاع الصحافة سواء من حيث رفع رأس المال لمنع تأسيس شركات صحفية وهمية أو من حيث تحديد شروط فيمن يعين رئيساً للتحرير، والحظر على المطبوعة المتخصصة الكتابة في غير المجال الذي صرح لها بالكتابة فيه، ورفع عقوبة جرائم الصحافة وكيفية اقامة دعوى الحق العام في جرائم المطبوعات، والمسؤولية عن الحقوق الشخصية الناجمة عن تلك الجرائم، وهذه الأمور هي موضوع القانون المؤقت رقم ١٩٩٧/٢٧ لا تتساوى في القدر والأهمية مع الحالات التي تشكل خطراً داهماً كالكوارث والحروب والفتن ولا يمكن أن تعتبر وضعاً طارئاً ملحاً، لأن حالة الضرورة تقاس بوجود أحداث مفاجئة تشكل خطراً جسيماً، فإذا كانت الأوضاع التي عالجها القانون المؤقت سالف الذكر قائمة منذ شهور سابقة لصدوره فقد انتفى عنصر المفاجأة والمداهمة وبالتالي انتفت حالة الضرورة، فالقانون المذكور هو قانون معدل لقانون المطبوعات والنشر لسنة ١٩٩٣، وقد وضع ليعالج أوضاع الصحافة، والهدف من وضع هذا القانون المعدل هو الرغبة في تعديل نصوص القانون القديم لسد النقص في أحكامه والقصور الذي ظهر نتيجة تطبيقه، فالموضوعات التي عالجها القانون المؤقت هي موضوعات نظمها القانون القديم على نحو معين فجاء القانون المؤقت ليعدل في أحكامها، وهذا يعني أن التعديلات التي وردت في القانون المؤقت لا تعني وجود خطر جسيم حدث فجأة، وبذلك تكون الحالات التي عالجها القانون المؤقت ليست من ضمن حالات الاستعجال التي نصت عليها المادة ٩٤ بأنها التي لا تحتمل التأخير والتي تقتضي علاجاً فورياً وسريعاً، فالأوضاع التي عالجها القانون المؤقت رقم ١٩٩٧/٢٧ ليست مما يندرج تحت هذه الحالة سواء من حيث رفع رأسمال الصحف أو رفع العقوبات للجرائم المرتكبة أو تنظيم إدارتها

وشؤونها، فهي أمور ليست ملحة بحيث لا تحتمل التأخير، والدليل على ذلك أن القانون المؤقت المشار إليه لم يعتبرها كذلك، حيث جاء في المادة ١٤ منه يلغى نص المادة ٥١ من القانون الأصلي ويستعاض عنها بما يلي:١- على كل شخص طبيعي أو اعتباري تسري عليه أحكام هذا القانون أن يوفق أوضاعه وفقاً لأحكامه خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ نفاذ هذا القانون.٢- وإذا لم يتم ذلك خلال هذه المدة يعلق صدور أي مطبوعة دورية لم توفق أوضاعها بموجب الفقرة ١ من هذه المادة، وإذا بقيت أوضاعها دون توفيق لمدة ثلاثة أشهر أخرى فتعتبر فاقدة الترخيص. ويتبين مما تقدم أن حالة الاستعجال لم تكن قائمة عند وضع القانون المؤقت، لأن الطلب من الصحف توفيق أوضاعها لتلائم نصوص هذا القانون المؤقت خلال ثلاثة أشهر ومن ثم ثلاثة أشهر أخرى أي بعد ستة أشهر ينفي وجود حالة استعجال، مما يعني أن إصدار القانون المؤقت كان يمكن تأجيله إلى حين انعقاد مجلس الأمة.

أما القول بأنه لا رقابة لمحكمة العدل العليا على حالة الضرورة والاستعجال، بداعي أن تقدير حالة الضرورة والاستعجال الداعية لإصدار القانون المؤقت يعود للسلطة التنفيذية فقول غير سديد لأن المادة ٩/أ/٧ من قانون محكمة العدل العليا أناطت بمحكمة العدل العليا صلاحية النظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور. فهذا النص أخضع القانون المؤقت للرقابة القضائية من حيث مخالفته للدستور، لأن على القضاء أن يراقب توافر الشروط المار ذكرها في حدود الزمن وفي حدود الموضوع، وبما أن سلطة إصدار القوانين المؤقتة قد شُرعت لمجابهة ظرف طارىء فلا يجوز استعمالها وسيلة لتنظيم موضوعات يختص بها التشريع العادي.

وعليه وعلى ضوء ما تقدم تجد المحكمة أن القانون المؤقت رقم ١٩٩٧/٢٧ هو قانون مخالف للدستور فتقرر المحكمة بالأكثرية وقف العمل به ".

وكذلك حكمها الصادر في القضية رقم ٢٠٠١/٣٩٩ تاريخ ٢٠٠٢/٠٤/١١، **والمتعلق بقانون الاجتماعات العامة المؤقت لسنة ٢٠٠١**، والذي أكدت فيه على أن إصدار القوانين المؤقتة ليس عملاً من أعمال السيادة بالقول " إن هذه المادة [٩/أ/٧ من قانون محكمة العدل العليا] أناطت بمحكمة العدل العليا حق الرقابة القضائية على دستورية القوانين المؤقتة، وقد جاء هذا النص مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه، لذا فإن محكمة العدل العليا تكون مختصة بنظر الطعن بطلب وقف العمل بهذا القانون المؤقت والنظام الصادر بموجبه، الأمر الذي يكون معه هذا الدفع مستوجب الرد لأن إصدار القوانين المؤقتة من قبل مجلس الوزراء بمقتضى المادة ٩٤ من الدستور ليس عملاً من أعمال السيادة ".

ولا بد لنا من الإشارة في ختام هذه النقطة إلى أن تعديل الدستور الأردني لعام ٢٠١١ قد قضى في المادة ٥٨ منه بانشاء محكمة دستورية لأول مرة في المملكة، وحدد اختصاصاتها في المادة ٥٩ منه بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور، بنصها على أنه " ١- تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتصدر أحكامها باسم الملك، وتكون أحكامها نهائية وملزمة لجميع السلطات وللكافة، كما تكون أحكامها نافذة بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخاً آخر لنفاذه، وتنشر أحكام المحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدروها.

٢- للمحكمة الدستورية حق تفسير نصوص الدستور إذا طلب إليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأغلبية ويكون قرارها نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية ".

وتبعاً لنصوص الدستور صدر قانون المحكمة الدستورية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٢ بتاريخ ٢٠١٢/٠٦/٠٦، والتي تناولت المادة الرابعة منه بيان اختصاصاتها وهي الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور. وعليه فقد أضحت المحكمة الدستورية هي المختصة بالنظر في دستورية القوانين المؤقتة.

خامساً: الرقابة على الغاية والغرض: حيث فرضت محكمة العدل العليا رقابتها على غاية القرارات الإدارية الضبطية الاستثنائية الصادرة عن سلطات الضبط الإداري حتى في ظل الظروف الاستثنائية، وراقبت عيب الانحراف في استعمال السلطة المتمثل بخروج الإجراء عن استهداف تحقيق الأمور التي أعلنت حالة الطوارئ من أجل تحقيقها وهي الدفاع عن المملكة والسلامة العامة. من قبيل حكمها الصادر في القضية رقم ١٩٧٣/٧٨ تاريخ ١٩٧٤/٠٥/١٨، والذي جاء فيه " إن اجتهاد هذه المحكمة قد استقر في حكمها رقم ١٩٦٧/٤٤ الصادر عن هيئتها العامة وفي جميع الأحكام التي أصدرتها بعد ذلك أن المقصود في الأوامر العرفية التي لا تخضع للطعن أمام محكمة العدل هي الأوامر الصادرة من أجل تأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة كما هو واضح من المادة الثانية من تعليمات الإدارة العرفية والمادة ٢/١٢٥ من الدستور. أما إذا كان الأمر العرفي لا يتصل بالسلامة العامة والدفاع عن المملكة من قريب أو بعيد، فإن محكمة العدل مختصة للنظر في دعوى الطعن به. إذ لا يكفي كي تقرر المحكمة عدم اختصاصها أن يرد في الأمر العرفي أنه صادر من أجل السلامة العامة بل لا بد أن يكون واضحاً أن الموضوع الذي يعالجه يتعلق بالدفاع عن المملكة أو للسلامة العامة أو أنه يمت بصلة إلى ذلك كي تقرر المحكمة عدم اختصاصها وذلك لأن الحاكم العسكري مقيد بإصدار الأوامر العرفية بنطاق تأمين السلامة العامة للمملكة والدفاع عنها. فإذا خرج عن هذا النطاق فأصدر أمراً عرفياً لتأمين غايات أخرى غير الدفاع عن المملكة وتأمين السلامة العامة يكون متجاوزاً لصلاحيته ومن حق محكمة العدل أن تنظر في دعوى الطعن بمثل هذا الأمر. وعلى ضوء هذا الحكم استمرت محكمة العدل برؤية دعاوى الطعن بالأوامر العرفية التي لا صلة لها بالدفاع عن المملكة دون أن تتقيد بالمادة ٢٠ من التعليمات العرفية.. ودون أن تتقيد بالمادة الخامسة منها.. إن على الإدارة عندما تستعمل سلطتها التقديرية أن تتحرى غاية الشارع وعلى ضوء هذه الغاية تصدر قرارها. وحيث أن غاية الشارع من المادة ٢/١٢٥ من الدستور والمادة الثانية من تعليمات الإدارة العرفية هو الدفاع عن المملكة وسلامتها العامة كما أسلفنا، فإن الأمر العرفي ينبغي أن يصدر لتحقيق هذه الغاية فقط، فإذا صدر متعارضاً بوضوح مع غاية الشارع يكون قد تجاوز هذه الغاية، وعندئذ يكون معيباً ويتعين إبطاله... إن لعبتي البلياردو والفليبرز من الألعاب المعروفة لدى كافة الناس ويزاولها قسم كبير منهم في البيوت وفي النوادي العامة والخاصة لمجرد التسلية... وعليه إن المحكمة لا تجد في مزاولة لعبتي البلياردو والفليبرز في محلات المستدعين ما يعرض السلامة العامة في المملكة للخطر بالمعنى القانوني... وحيث ليس في بقاء هذه الآلات في المملكة في حوزة أصحابها ما يهدد السلامة العامة أو الدفاع عن المملكة.. فإن القرار المطعون به القاضي بنقلها خارج المملكة خلال شهر واحد وإلا فإن على سلطات الأمن المختصة مصادرتها وإتلافها هو قرار مخالف للقانون. لهذه الأسباب يكون المستدعى ضده الحاكم العسكري قد تجاوز صلاحيته في إصدار الأمر المطعون به. فنقرر بالأكثرية إلغاء الأمر المطعون به ".

وحكمها الصادر في القضية رقم ١٩٨٠/٩٥ تاريخ ١٩٨١/٠٢/٠٤، والذي ورد فيه " إن المادة الرابعة من قانون الدفاع التي صدر نظام الدفاع بالاستناد إليها لا تجيز حجز حرية الأشخاص أو ربطهم بكفالة حسن سلوك إلا إذا صدرت عنهم أفعال تمت بصلة للدفاع عن المملكة وسلامتها العامة. وحيث أن الفعل المنسوب للمستدعي... هو الاهمال المسبب لوقوع حريق... وحيث أن ما هو منسوب للمستدعي هو جرم عادي لا يخل بالدفاع عن المملكة بالمعنى المقصود من المادة ٩ مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ فيكون القرار المطعون فيه حقيقاً بالإلغاء فنقرر إلغاءه ".

سادساً: الرقابة على الاختصاص مع ربطه بالغاية والسبب: وقد تبين لنا ذلك من خلال الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا في القضية رقم ١٩٨٠/١٠٦ تاريخ ١٩٨١/٠٢/٢٤، والتي ربطت فيه المحكمة الاختصاص بالغاية والغرض والأسباب لتقرر بالنتيجة إلغاء القرار

المطعون فيه أمامها، وهو من الأحكام النادرة التي تناولت فيها المحكمة موضوع الاختصاص في الظروف الاستثنائية، حيث جاء فيه " وحيث أن اجتهاد هذه المحكمة بهيئتها العامة قد استقر على أن تعليمات الإدارة العرفية لا تنطبق إلا على الأفعال التي من شأنها الإخلال بالدفاع عن المملكة والسلامة العامة تطبيقاً لنص الفقرتين الأولى والثانية من المادة ١٢٥ من الدستور. فإن مناط الفصل في الدفع بعدم اختصاص المحكمة الذي أثاره ممثل المستدعى ضده [محافظ اربد / الحاكم العسكري العام لمحافظة اربد] هو ما إذا كان القرار المطعون فيه قد صدر لأسباب اقتضتها الضرورة لأغراض الدفاع عن المملكة والسلامة العامة بالمعنى المقصود في التعليمات المشار إليها وفي قانون الدفاع فتكون هذه المحكمة عندئذ غير مختصة بنظر الدعوى عملاً بالمادة الخامسة من تعليمات الإدارة العرفية المشار إليها، أم أن تلك الأسباب لا علاقة لها بهذه الأغراض فتكون المحكمة مختصة بنظر الدعوى ومن حقها إلغاء القرار المطعون فيه إذا وجدت أنه مشوب بعيب من العيوب التي تبطل القرارات الإدارية ومن ضمنها عدم اختصاص الجهة التي أصدرته. وبالرجوع إلى الأوراق المبرزة يتبين أن القرار بإلغاء الرخصة بمصادرتها ومنع المستدعي من بيع المشروبات الروحية في فندقه قد صدر من المستدعى ضده بالاستناد لسبب واحد هو وجود عدة أشخاص في الفندق وهم في حالة السكر وتصرفهم تصرفاً مقروناً بالشغب وإزعاج الناس. وحيث أن هذه الأفعال تشكل جريمة خاصة وهي الجريمة المبحوث عنها في المادتين ٣٩٠، ٣٩١ من قانون العقوبات ولا علاقة لها بأغراض الدفاع عن المملكة والسلامة العامة بالمعنى المقصود في تعليمات الإدارة العرفية وقانون الدفاع... فإن ما ينبني على ذلك أن هذه المحكمة تعتبر مختصة بنظر الدعوى. وحيث أن المستدعى ضده بالنسبة لما ذكر لا يملك صلاحية تطبيق أحكام تعليمات الإدارة العرفية على مرتكبي الأفعال المنصوص عليها في المادتين المشار إليهما. فإن القرار المطعون به يكون صادراً عن جهة غير مختصة وحقيقاً بالإلغاء لهذا السبب. فنقرر إلغاءه ".

سابعاً: الرقابة على ركن السبب: تبين لنا من استعراض بعض الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بهذا الشأن، بأن اجتهادها بهذا الخصوص قد مر بمرحلتين:

المرحلة الأولى: والتي امتنعت فيها المحكمة عن رقابة ركن السبب من خلال امتناعها عن رقابة الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة، وصحة تكييفها القانوني. من قبيل حكمها الصادر في القضية رقم ١٩٥٢/٣٩ من أنه " إن المادة الثانية من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ تركت لرئيس الوزراء مطلق الخيار في تقدير الأحوال والظروف التي تتطلب القيام بالأفعال المنصوص عليها في هذه المادة لتأمين السلامة العامة أو الدفاع عن المملكة وليس من حق هذه المحكمة أن تتعرض لهذا التقدير "(١). وحكمها الصادر في القضية رقم ١٩٥٩/٢٤ تاريخ ١٩٥٩/٠٧/٢٩، والذي جاء فيه " إن القرار المشكو منه صدر بالاستناد إلى المادة ٩ مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩... وقد وضع هذا النظام بموجب المادة ٤ من قانون الدفاع... يلاحظ أن هذا القانون وهو قانون استثنائي لا يشترط على صاحب السلطة أن يبين الأسباب التي حملته على الاقتناع بأن ما قام به المحكوم عليه من أفعال مضر بسلامة المملكة. ومما استقر عليه قضاء هذه المحكمة أنه إذا أنيط بسلطة إدارية القيام بإجراء ما بموجب القانون فليس لمحكمة العدل العليا أن تناقش أسباب قيامها بذلك الإجراء إلا إذا ذكرت تلك السلطة أسباب قرارها أو كان القانون يوجب عليها بيانها. ففي هذه الحالة فقط تخضع تلك الأسباب لرقابة المحكمة ". ويرى الدكتور مالك خريسات بأن " هذا الموقف السلبي لمحكمة العدل العليا المتمثل بالامتناع عن رقابة الوجود المادي للوقائع التي تدعي الإدارة بوجودها وصحة تكييفها القانوني، هو الذي شجع الإدارة على ممارسة الصلاحيات الاستثنائية في غير الحالات المخصصة لها،

---

(١) منشورات القسطاس.

إضافة إلى ذلك ترك الباب واسعاً لسلطات الضبط الاستثنائية إلى التعدي وهدر حقوق وحريات المواطنين[(١)].

المرحلة الثانية: وهي المرحلة التي فرضت فيها محكمة العدل العليا رقابتها على سبب القرارات الإدارية الضبطية الصادرة عن سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، وقامت بمراقبة الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة ومدى حدوثها فعلاً وصحة تكييفها القانوني. وهذا واضح من خلال العديد من الأحكام المذكورة في البنود السابقة وتلك التي سيأتي ذكرها لاحقاً، وكذلك من خلال حكمها الصادر في القضية رقم ١٩٨٧/١٣٧ تاريخ ١٩٨٨/٠١/٢١، والذي جاء فيه " إن الصلاحية المخولة للحكام الإداريين من قبل رئيس الوزراء بمقتضى أمر الدفاع رقم ٧ لسنة ١٩٧١ هي الحفاظ على السلامة العامة للمملكة وليس فض المنازعات الفردية المتعلقة بالحقوق الشخصية والتي أناط الدستور أمر الفصل فيها للمحاكم. وعليه يكون الإجراء الذي اتخذه المستدعى ضده بمنع المستدعين من السفر خارج البلاد استناداً إلى الأسباب السالفة الذكر يجاوز الغاية المقصودة من المادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ والذي يقتضي تطبيقه بحذر وعلى أضيق نطاق على الوقائع التي لا شك أنها تعرض أمن الدولة للخطر والتي ليس من عدادها الواقعة المنسوبة للمستدعين فيكون القرار المطعون فيه حقيقاً بالإلغاء. فنقرر إلغاءه ".

ثامناً: الرقابة على العمومية والملائمة: حيث أكدت محكمة العدل العليا في الحكم الصادر عنها في القضية رقم ١٩٨٥/١٠٧ تاريخ ١٩٨٥/١٠/٣٠ على ضرورة توافر شرط العمومية في الإجراء الضبطي، بمعنى أن لا يوجه التنظيم لفرد معين بالذات أو لمصلحة محددة، كما فرضت رقابتها على ملائمة الإجراء الضبطي للظروف والوقائع التي دعت إلى اتخاذه، وفرضت رقابتها على ما تقدم حتى في الظروف الاستثنائية، إذ جاء فيه " يتبين أن القرار موضوع الطعن المتضمن توقيف المستدعي لاشعار آخر حفاظاً على حياته وما يترتب على ذلك من اخلال بالسلامة العامة استناداً للمادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ بسبب ما نسب إليه من ارتكاب فعل الزنا بالمغدورة... وحيث أنه وإن يكن المستدعى ضده [المتصرف] مفوضاً بممارسة الصلاحيات المخولة لرئيس الوزراء بمقتضى نظام الدفاع رقم ٧ لسنة ١٩٧١ وممارسة صلاحية رئيس الوزراء في المواد ٥، ٦، ٧، ٨، ٩ مكررة من نظام الدفاع بحق الأشخاص الذين يقومون بأعمال تخل بالسلامة العامة للمملكة الأردنية الهاشمية، إلا أن هذا الإجراء الذي اتخذه المستدعى ضده تنفيذاً لأحكام النظام المذكور يخضع لرقابة محكمتنا من حيث ملائمته للظروف والوقائع التي دعت لاتخاذه. وحيث أن الفعل المسند للمستدعي هو ارتكاب فعل الزنا وهو جرم عادي معاقب عليه بمقتضى قانون العقوبات الذي يعود تطبيقه إلى المحاكم القضائية. وحيث أن الإخلال بالسلامة العامة والأمن العام الذي يتعين على سلطة الضبط الإداري منعه بالمعنى المقصود في المادة ٩ مكررة المذكورة مقصور على الأفعال المادية التي من شأنها الإضرار بالمصلحة العامة والسلامة يكون ضرره عاماً، أما الأعمال التي توقع ضرراً بأفراد معينين بذاتهم لا يعتبر إخلالاً بسلامة المملكة بالمعنى المقصود في نظام الدفاع الآنف الذكر، وعليه ترى المحكمة أن القرار المطعون به مخالف للقانون ويقتضي إلغاؤه فنقرر إلغاءه ".

تاسعاً: التعويض: حيث ألزمت محكمة التمييز الإدارة بالتعويض، جراء ما تتخذه من إجراءات خلال الظروف الاستثنائية[(٢)]، حيث قضت في حكمها الصادر في التمييز رقم

---

(١) خريسات، مالك هاني، مرجع سابق، صفحة ٢٣٠.

(٢) بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مرجع سابق، صفحة ٣٤٠، ويتوجب علينا الإشارة في هذا الصدد إلى أن اجتهاد محكمة التمييز قد استقر في ظل الأحكام العرفية على أن تقدير التعويض يعود لرئيس الوزراء وليس للمحاكم استناداً للمادة الثانية من نظام الدفاع، من قبيل ما قضت به في التمييز رقم ١٩٦٣/٣٠٧ تاريخ ١٩٦٣/١١/١٦، والذي جاء فيه " وبعد التدقيق نجد أن استيلاء الحكومة على السيارات

١٩٩٩/٧٨٢ تاريخ ١٩٩٩/١٠/١٦، بأنه " إن البينات المقدمة في هذه الدعوى أثبتت أن القوات المسلحة الأردنية أشغلت مساحة من قطعتي الأرض موضوع الدعوى منذ عام ١٩٦٧ وحالت دون استغلالهما والانتفاع بهما وأقامت فيهما إنشاءات ولا زالت تضع يدها عليهما، وحيث أن ذلك يشكل ضرراً دائماً مستمراً ومتجدداً فقد أصابت محكمتا الدرجة الأولى والثانية في الحكم بإزالته وبدفع الضمان عن الأضرار اللاحقة بالمميز ضدهم... إن قانون رفع المسؤولية نتيجة إنهاء الأحكام العرفية رقم ٢ لسنة ١٩٩٢ قد تضمن إعفاء الموظفين المدنيين والعسكريين والأشخاص الآخرين من المسؤولية عن الأعمال التي قاموا بها لتنفيذ تعليمات الإدارة العرفية ولم يتضمن إعفاء القيادة العامة للقوات المسلحة كشخص اعتباري من أشخاص القانون العام من المسؤولية المدنية عن الأعمال التي قامت بها لتنفيذ تلك التعليمات ".

المطلب السادس: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في فلسطين والرقابة القضائية عليها

نخصص هذا المطلب لاستعراض موضوعين، الأول هو حدود سلطات الضبط الإداري في فلسطين تجاه الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع موضوع دراستنا في الظروف الاستثنائية، وذلك من خلال بيان تنظيمها الدستوري إذ أن المشرع الفلسطيني لم ينظمها سوى دستورياً (فرع أول)، والثاني مدى خضوع هذه السلطات للرقابة القضائية في ظل هذه الظروف (فرع ثاني).

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في فلسطين

توقع المشرع الدستور الفلسطيني قيام ظروف استثنائية في فلسطين، والتي تعيش أصلاً ظروفاً استثنائية بفعل الاحتلال الإسرائيلي لها، ولذلك وضع نصوصاً مسبقة لمواجهتها في حال وقوعها في متن الدستور ذاته، وقد عالج المشرع الدستوري الفلسطيني الظروف الاستثنائية في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته، في الباب السابع منه والذي ورد تحت عنوان " أحكام حالة الطوارئ " وتضمن خمسة مواد من المادة ١١٠ وحتى المادة ١١٥. كما عالجها كذلك في المادة ٤٣ منه، والخاصة بما يسمى في النظم المقارنة لوائح أو أنظمة الضرورة أو القوانين المؤقتة، والذي أطلق عليها مسمى " قرارات لها قوة القوانين ".

وقد تبين لنا من الرجوع إلى العنوان المذكور والمواد الخمس التابعة له، والمادة ٤٣ المشار إليها، بأن المشرع الدستوري الفلسطيني قد أخذ بكل من نظام حالة الطوارئ ونظام حالة الضرورة واكتفى بهما لمواجهة الظروف الاستثنائية، ولم يأخذ بتاتاً بنظام الأحكام العرفية العسكرية[1] التي أخذت به العديد من الدول مع نظام حالة الطوارئ في حال عدم كفايته لمواجهة هذه الظروف. وعموماً فسوف نوضح التنظيم الدستوري الفلسطيني للظروف الاستثنائية من خلال النقاط التالية:

أولاً: نظام حالة الطوارئ: تناول المشرع الدستوري الفلسطيني هذا النظام في الباب الباب السابع منه والذي ورد تحت عنوان " أحكام حالة الطوارئ " وتضمن خمسة مواد من المادة ١١٠ وحتى المادة ١١٥. وهذه المواد الخمس تمثل الأساس القانوني لنظام حالة الطوارئ في فلسطين. وعليه نسرد فيما يلي هذه المواد الخمس مع إيراد ملاحظاتنا وتعليقاتنا عليها:

موضوع الدعوى كان بالاستناد إلى نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩، ولهذا فإن حق تقدير التعويض الذي يستحقه صاحب السيارات يعود لرئيس الوزراء وليس للمحاكم وذلك استناداً للمادة الثالثة من النظام المذكور، وعليه فإن الحكم برد الدعوى يتفق من حيث النتيجة وأحكام القانون ".

(١) أنظر خلاف ذلك العاوور، بشر صلاح، مرجع سابق، صفحة ٨٧، حيث يرى " أن القانون الأساسي الفلسطيني قد جمع بين الطابع العسكري والطابع السياسي، وذلك من خلال المادة ١١٠.. الذي ذكر الحالات التي يجوز فيها إعلان حالة الطوارىء، وبالنظر إلى حالتي الطوارىء التي أعلنت في فلسطين عام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٧، نجد في الأخيرة خصوصاً تمتعها بالطابع العسكري ".

أ- **المادة ١١٠** " ١- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً.

٢- يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.

٣- يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية.

٤- يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن."

ونورد على هذا النص الملاحظات التالية:

١- أن المشرع الدستوري الفلسطيني كان موفقاً جداً عندما حدد الحالات الجائز فيها إعلان حالة الطوارئ على سبيل الحصر(١)، وهي تحديداً وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية، عوضاً عن تركها دون تحديد، الأمر الذي يسهل رقابة القضاء لقرار إعلان حالة الطوارئ من جهة ويعد ضمانة من ضمانات الحقوق والحريات العامة من جهة أخرى.

وعلى الرغم من هذا الأمر الإيجابي إلا أن المشرع أغفل إضافة شرط مهم جداً وهو عدم امكانية أو استحالة مواجهة هذه الأخطار دون إعلان حالة الطوارئ، أي عدم امكانية أو استحالة مواجهتها بالوسائل العادية المتبعة المعمول بها في الدولة، ذلك أن من أهم شروط ومتطلبات تطبيق نظام الطوارئ هو استحالة مواجهة الظرف الطارىء بالوسائل التقليدية العادية، أما إذا كان يمكن مواجهته ودفعه من خلالها فلا يجوز مطلقاً إعلان حالة الطوارئ(٢). كما أغفل بيان قوة التهديد أو درجته، وكنا نفضل لو أنه نص على تهديد خطير أو جسيم ومحدق وحال، بدلاً من ترك الأمر للسلطة التقديرية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية(٣).

٢- أن المشرع قد جعل قرار إعلان حالة الطوارئ بيد السلطة العليا في الدولة ممثلة بالرئيس، وهذا أمر حسن بدلاً من وضعها بيد سلطة أدنى منه.

٣- أن قرار إعلان حالة الطوارئ من قبل الرئيس يخضع من وجهة نظرنا للرقابة القضائية عليه، بحيث يراقب القضاء مدى توافر شروط ومتطلبات إصداره وفقاً للمادة ١١٠ من القانون الأساسي، وسوف نتناول هذا الأمر بالتفصيل في الفرع الثاني من هذا المطلب الخاص بالرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية.

٤- أن المشرع أوجب صراحة أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ على بيان الهدف منه والمنطقة التي يشملها ومدته الزمنية.

٥- أن المشرع قد وضع مدة محددة لحالة الطوارئ هي ٣٠ يوماً قابلة للتمديد لمدة مماثلة بموافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي.

---

(١) بالمفهوم ذاته معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، (٢٠١٢)، الحالة التشريعية في فلسطين ٢٠٠٧ - ٢٠١٢ - سلسلة القانون والسياسة (١)، رام الله، صفحة ٦٦، بالقول " وهذا يتبين من نص المادة ١/١١٠ منه، الأخيرة حددت الأسباب التي تشكل خطراً جسيماً حالاً يمكن بسببه إعلان حالة الطوارىء حصراً "، وأيضاً تكروري، إياد جلال، (٢٠١٤)، الصلاحيات الاستثنائية للسلطة التنفيذية في النظام القانوني الفلسطيني، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، صفحة ٢٥، و العاوور، بشر صلاح، مرجع سابق، صفحة ٨٨، حيث يقول " بتحليل النص السابق نجد أن المادة ١١٠ من القانون الأساسي قد أوجبت توافر عدة حالات على سبيل الحصر لإعلان حالة الطوارىء ".

(٢) تكروري، إياد جلال، مرجع سابق، صفحة ٢٥.

(٣) العاوور، بشر صلاح، مرجع سابق، صفحة ٨٨.

٦- أن المشرع لم يشترط عدم انعقاد المجلس التشريعي أو تعطل ذلك الانعقاد شرطاً مسبقاً لإعلان حالة الطوارئ، وهذا ظاهر جلي من خلال منحه حق تمديدها مما يقطع بعدم تعطل انعقاده خلالها. ومع ذلك فقد تمنع الظروف الاستثنائية التي تم إعلان حالة الطوارئ من أجل مواجهتها انعقاد المجلس من الناحية العملية. وتبعاً لذلك منح المشرع في المادة ٤/١١٠ للمجلس التشريعي حق الرقابة على إجراءات وتدابير سلطة الطوارئ لدى أول اجتماع يعقده عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق، ولكنه للأسف منحه فقط حق الاستجواب والمحاسبة دون الإلغاء. ونرى بأن الاستجواب والمحاسبة عن هذه التدابير والإجراءات يكون للرئيس ولكافة أعضاء السلطة التنفيذية كل حسب اختصاصه والجهة متخذة التدبير والإجراء.

وكنا نتمنى أن يمنح النص المجلس التشريعي رقابة كاملة على أعمال وتصرفات سلطة الطوارئ في الظروف الاستثنائية، ذلك أن هذا النظام يمنح السلطة التنفيذية رخصة تخولها مخالفة القواعد القانونية العادية، ولكن فقط متى كان ذلك لازماً وضرورياً لمواجهة الظروف الاستثنائية التي أعلنت من أجلها مواجهتها حالة الطوارئ، أي فقط بالقدر اللازم والضروري لمواجهتها، وبخلاف ذلك فإنها تتحمل المسؤولية القانونية كاملة عن أفعالها وتصرفاتها التي تجاوزت فيها حدود ذلك الغرض، ومن ثم فإنه يتوجب إخضاع كافة هذا التدابير والإجراءات إلى رقابة كاملة من المجلس التشريعي أولاً، وكذلك من القضاء الإداري والدستوري كل بحسب اختصاصه، كي لا يتم استعمال هذه الظروف متكئاً لإهدار مبدأ المشروعية تحت ستار مواجهة الظروف الاستثنائية.

وعموماً فإنه يوجد أمران يخففان من غلواء ما تقدم أولهما أن هذه التدابير والإجراءات مؤقتة بطبيعتها، إذ يتم اتخاذها فقط من أجل مواجهة الظروف التي أعلنت حالة الطوارئ لمجابهتها، وبالتالي فإنه يتوجب أن تنتهي حتماً بانتهاء هذه الظروف، وبعبارة أخرى فإن كافة التصرفات والتدابير والإجراءات المتخذة من قبل سلطة الطوارئ خلال فترة إعلان حالة الطوارئ تسقط حكماً بانتهاء مدة إعلان حالة الطوارئ المحددة في المادة ١١٠ من القانون الأساسي. وثانيهما أنه يمكن للمجلس التشريعي في جلسة التمديد أن يرفض تمديد حالة الطوارئ متى رأى عدم صحة هذه التدابير والإجراءات.

٧- أن سلطة الطوارئ لا تتمثل فقط في الرئيس، فالرئيس وحده له حق إعلان حالة الطوارئ، أما اتخاذ تدابير ولإجراءات لمواجهة الظروف الاستثنائية التي أعلنت حالة الطوارئ من أجل مواجهتها فهو حق للسلطة التنفيذية وفقاً لتدرجها الهرمي الوارد في القانون الأساسي والقوانين ذات العلاقة والاختصاصات المحددة لكل جهة منها، باعتبارها الجهة المنوط بها تنفيذ التشريعات في الدولة والسهر على أمنها وتحقيق مصالحها ومصالح المواطنين. ولكن يتوجب أن يتم اتخاذ هذه التصرفات من أجل تحقيق الهدف الذي أعلنت حالة الطوارئ من أجل مواجهته وليس اتخاذها ذريعة لتحقيق أغراض أخرى، أو لإطلاق يد السلطة التنفيذية، فالضرورة تقدر بقدرها دون تجاوز أو تعسف أو إنحراف، وبالتالي يجب أن تهدف هذه التصرفات إلى تحقيق المصلحة العامة دون غيرها. أما بالنسبة للقرارات بقوانين فسوف نوضح اختصاص المجلس تجاهها لدى تناولنا نظام حالة الضرورة أدناه.

٨- أن الرئيس وحده هو الذي يملك حق إصدار القرارات بقوانين لمواجهة حالة الطوارئ، دون غيره من السلطة التنفيذية، وذلك استناداً لأحكام المادة ٤٣ من القانون الأساسي التي سنتناولها بالتفصيل لدى استعراضنا لنظام حالة الضرورة. ويتوجب أن تتقيد هذه القرارات بقوانين بحدود الدستور أي القانون الأساسي بحيث لا يجوز لها أن تخالف أحكامه بتاتاً.

ويرى البعض بأن الرئيس يحق له إصدار مراسيم رئاسية سواء أكانت تشريعية أم تنظيمية أم فردية، وذلك على الرغم من أن القانون الأساسي لم يمنحه حق إصدار أية مراسيم سوى مرسوم إعلان حالة الطوارئ، مستنداً في هذه الرأي إلى أن طبيعة الظرف الاستثنائي

وحالة الطوارئ يخول الرئيس ممارسة اختصاصات ليس من اختصاصه ممارستها في الظروف العادية[1]. ونحن لا نؤيد هذا الرأي، ونرى بأنه لا يحق للرئيس إصدار مراسيم لها قوة القانون لخلو القانون الأساسي الفلسطيني من أي نص يمنحه حق إصدار مراسيم بقوانين، ولكن يحق له إصدار قرارات بقوانين وفقاً للمادة ٤٣ من القانون الأساسي، كما يحق له إصدار مراسيم أو لوائح إدارية.

٩- أن يحق للسلطة التنفيذية إصدار اللوائح والقرارات اللازمة والضرورية لمواجهة حالة الطوارئ بعد إعلان الرئيس لحالة الطوارئ، وفقاً لحقها الأصيل في إصدار اللوائح والأنظمة والقرارات.

ب- **المادة ١١١:** " لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ ".

يجوز لسلطة الطوارئ وفقاً للقواعد العامة أن تقوم بأمور في الظروف الاستثنائية ما كان لها الحق في القيام بها في الظروف العادية، ومن أهمها فرض قيود على الحقوق والحريات العامة. وبناءً عليه، ورغبة من المشرع الدستوري الفلسطيني في الحد من سلطة الطوارئ تجاه هذا الموضوع الخطير في الظروف الاستثنائية، وضع نص المادة ١١١ في القانون الأساسي، والذي منع بموجبها فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري اللازم لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ.

وعلى الرغم من الايجابية المشار إليها لهذا النص، إلا أنه منتقد من زوايا أخرى على درجة كبير جداً من الأهمية والخطورة، ذلك أنه أشار إلى الحقوق والحريات الأساسية فقط وليس كل الحقوق والحريات العامة – تأثراً بنص المادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية التي نصت على الحريات الأساسية، مع إختلاف عنها يتمثل في بيان المادة ٤ لهذه الحقوق والحريات الأساسية كالحق في الحياة وتحريم التعذيب والرق وغيرها في حين لم يوضحها نص المادة المذكورة من النظام الأساسي – الأمر الذي يدخلنا في جدلية قانونية لبيان ماهية هذه الحقوق الأساسية وتحديد مَن من الحقوق والحريات يعتبر أساسياً ومن منهما لا يعتبر كذلك. ولذلك فإننا نرى بأنه كان يتوجب الإشارة في النص إلى جميع الحقوق والحريات العامة، لأن كل الحقوق والحريات العامة مهمة في كافة الظروف، ولأن عدم النص على جميع الحقوق والحريات العامة يدخلنا – كما أسلفنا – في جدل عقيم حول ماهية وكنه الحقوق والحريات الأساسية من عدمها، الأمر الذي يفتح المجال رحباً أمام السلطة التنفيذية لتفسير ذلك على هواها لتقييد كل الحقوق والحريات العامة تحت ستار أن هذا الحق أو تلك الحرية ليس أساسياً. يضاف إلى ما تقدم أنه قد أجاز وخلافاً لصراحة نص المادة ٤ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية التي انضمت إليه دولة فلسطين المساس بالحقوق والحريات الأساسية بالقدر الضروري اللازم لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ، وهذا أمر منتقد بشدة إذ كيف يمكن مثلاً المساس بالحق في الحياة بالقدر الضروري اللازم لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ. ولذلك نرى ضرورة تعديل هذا النص كي يبين على الأقل ماهية الحقوق والحريات الأساسية ويمنع منعاً باتاً مطلقاً المساس بها في كافة الظروف العادية والاستثنائية، ويضع قيود وحدود وضوابط واضحة محددة لإمكانية المساس بالحقوق والحريات غير الأساسية.

ج- **المادة ١١٢:** " يجب أن يخضع أي اعتقال ينتج عن إعلان حالة الطوارئ للمتطلبات الدنيا التالية:

١- أي توقيف يتم بمقتضى مرسوم إعلان حالة الطوارئ يراجع من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف.

---

(١) معهد الحقوق – جامعة بيرزيت، مرجع سابق، صفحة ٧٥.

٢- يحق للموقوف أن يوكل محامياً يختاره ".

وظاهر بأن المشرع الدستوري الفلسطيني قد حاول في هذه المادة الحد من سلطة الطوارئ وعدم إطلاق يدها في اعتقال الأفراد دون قيود أو ضوابط في الظروف الاستثنائية، وهذا أمر حسن. وهذا النص يعتبر مثالاً صريحاً على السلطات الاستثنائية التي تتمتع بها سلطة الطوارئ بعد إعلان حالة الطوارئ، فالقواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ تقضي بعد جواز توقيف المقبوض عليه لمدة تزيد عن ٢٤ ساعة، حيث نصت المادة ١١٩ منه على أنه " إذا اقتضت إجراءات التحقيق استمرار توقيف المقبوض عليه أكثر من أربع وعشرين ساعة فلوكيل النيابة أن يطلب من قاضي الصلح تمديد التوقيف لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً " وبخلاف ذلك يعتبر التوقيف غير مشروع. أما في حالة الطوارئ فقد قضت المادة المذكورة بأن أي توقيف يتم بمقتضى مرسوم إعلان حالة الطوارئ يجب أن يراجع من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف، أي أنها قد سمحت بالتوقيف لمدة أطول قد تصل إلى ١٥ يوماً، مع وضع شرط مهم جداً هو ضرورة مراجعة هذا التوقيف خلال تلك المدة بحد أقصى ١٥ يوم من تاريخ التوقيف من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة، وذلك للتأكد من مدى قانونيته من عدمها، ومن ثم تقرير إطلاق سراحه من عدمه، ولكن يجب أن يتم إعلامه فور اعتقاله بسبب الاعتقال وفقاً لأحكام المادة ١٢ من القانون الأساسي وبالاتهام الموجه إليه وتمكينه من الاتصال بمحام وتقديمه للمحاكمة دون تأخير.

د- **المادة ١١٣:** " لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب ".

ونورد على هذه المادة الملاحظات التالية:

١- أن المشرع الدستوري حسناً فعل عندما منع في هذه المادة حل المجلس التشريعي أو تعطيله بذريعة وجود الظروف الاستثنائية المتمثلة بحالة الطوارئ، وذلك كي لا يحرم المجلس من حق في الرقابة على تدابير وإجراءات سلطة الطوارئ وفقاً للمادة ١١٠ من القانون الأساسي المذكورة سابقاً.

٢- أن عبارة " لا يجوز... أو تعليق أحكام هذا الباب "، عبارة غير موفقة بتاتاً لا من حيث الصياغة ولا من المضمون، إذ أنها تدخلنا في إشكالية قانونية وجدلية كبيرة حول إمكانية تعليق الأبواب الأخرى من القانون الأساسي. حيث ذهب البعض إلى أن تشريعات الطوارئ لا يجوز لها أن تعلق أحكام القانون الأساسي، فحالة الطوارئ إن كان من المشروع أثناءها إصدار تشريعات تخالف القانون العادي أو تعدله أو تعلق العمل ببعض أحكامه، فإنها لا تبرر تعطيل أو تعليق أحكام القانون الأساسي، لأن القانون الأساسي هو من يمنح وينظم هذه الصلاحية الاستثنائية، فضلاً عن أن صراحة نص المادة ١١٣ تؤكد عدم مشروعية مثل هذا التعطيل أو التعليق، وذلك من خلال تأكيدها على أن حالة الطوارئ لا تبرر تعطيل أو تعليق أحكام القانون الأساسي حتى تلك الأحكام التي تنظم حالة الطوارئ، أي أن هذه المادة جاءت من باب التأكيد على عدم مشروعية تعطيل أحكام القانون الأساسي حتى في أصعب الظروف، وعليه لا اجتهاد في معرض النص. بينما ذهب البعض الآخر إلى أن مفهوم المخالفة للمادة ١١٣ يسمح بتعليق أحكام القانون الأساسي باستثناء الأحكام المتعلقة بحالة الطوارئ، كونه ينص على عدم مشروعية تعليق أحكام حالة الطوارئ، بما يعني بمفهوم المخالفة جواز تعليق أحكام القانون الأساسي الأخرى في حالة الطوارئ، فضلاً عن الحق في حماية الدولة وكيانها في هذه الظروف العصيبة مما يسمح بتعليق أو تعطيل بعض أحكام نصوص القانون الأساسي فقط وليس كلها، وغيرها من الأسباب والمسوغات والآراء الفرعية التي ساقها كل من الاتجاهين العامين المذكورين[١]. ونحن

---

(١) للمزيد حول هذه الآراء أنظر معهد الحقوق – جامعة بيرزيت، مرجع سابق، الصفحات ٧٦ – ٧٨.

نرى عدم جواز تعطيل أو تعليق العمل بأحكام القانون الأساسي الفلسطيني بتاتاً في ظل حالة الطوارئ، فهو واجب الاحترام في كافة الظروف سواء العادية أم الاستثنائية باعتباره القانون الأسمى في الدولة الواجب الالتزام بأحكامه في كافة الظروف.

هـ- **المادة ١١٤:** " تلغى جميع الأحكام التي تنظم حالات الطوارئ المعمول بها في فلسطين قبل نفاذ هذا القانون الأساسي بما في ذلك أحكام أنظمة الدفاع (الطوارئ) الانتدابية لعام ١٩٤٥م ".

وهذا نص تنظيمي لا بد منه لتأكيد عدم سريان أي تشريع يتعلق بحالة الطوارئ في فلسطين كان نافذاً قبل صدور القانون الأساسي، وقد هدف المشرع منه إلى تأكيد سريان نصوص القانون الأساسي فقط فيما يتعلق بحالة الطوارئ دون غيره من التشريعات السابقة عليه التي تناولت هذا الموضوع الخطير(١).

ثانياً: تطبيقات نظام حالة الطوارئ في فلسطين: تم تطبيق نظام حالة الطوارئ في فلسطين بعد صدور القانون الأساسي في حالتين، نوضحهما ونبدي عليهما تعليقاتنا وملاحظاتنا من خلال الآتي:

١- **مرسوم رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٣ بشأن إعلان حالة الطوارئ الصادر عن الرئيس الشهيد ياسر عرفات:** صدر هذا المرسوم بتاريخ ٢٠٠٣/١٠/٠٥، ويرجع سبب إعلانه إلى استهداف إسرائيل للأجهزة الأمنية الفلسطينية خلال الانتفاضة الثانية التي اندلعت عقب زيارة شارون للمسجد الأقصى عام ٢٠٠٠، واجتياح إسرائيل للمناطق الفلسطينية الخاضعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، مما أدى إلى عدم تمكنها من القيام بعملها لا سيما حفظ الأمن، الأمر الذي أدى بدوره إلى سريان حالة من الفوضى والانفلات الأمني في الشارع الفلسطيني. وتم تعديل القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢ واستحداث منصب رئيس الوزراء بفعل الضغوط الكبيرة التي مورست على الشهيد ياسر عرفات في حينه، وعُهد إلى محمود عباس بهذا المنصب وشكل الحكومة، والتي لم تستطع للأسباب عديدة داخلية وخارجية القيام بعملها، فقدمت استقالتها بعد ٦ أشهر، فأصدر الرئيس الشهيد ياسر عرفات المرسوم المشار إليه وأعلن حالة الطوارئ، وتم تشكيل حكومة طوارئ برئاسة أحمد قريع(٢). ومما جاء في هذا المرسوم " بناءً على الصلاحيات المخولة لنا، ونظراً للظروف الراهنة الصعبة التي يمر بها الوطن، ولغايات الضرورة القصوى، وبناءً على مقتضيات المصلحة الوطنية العليا، وبعد الإطلاع على القانون الأساسي الباب السابع (أحكام حالة الطوارئ) قررنا ما يلي.. إعلان حالة الطوارئ وفقاً لأحكام الباب السابع من القانون الأساسي على كامل أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.. تشكيل حكومة طوارئ... ويكون من مهام الحكومة الرئيسية العمل على تكريس الوحدة الوطنية وترسيخها، بالإضافة إلى مهامها الأساسية الأخرى.. بعد مرور الفترة القانونية المنصوص عليها في المادة ١١٠ من الباب السابع للقانون الأساسي، يتم عرض الإجراءات والتدابير التي اتخذت على المجلس التشريعي ".

وقد أثير موضوع مدى دستورية هذا الإعلان في ظل شروط ومتطلبات المادة ١١٠ من القانون الأساسي، حيث ذهب البعض إلى أنه غير دستوري لأن الوضع الفلسطيني بشكل عام استثنائي بسبب وجود الاحتلال وعدم تمكن السلطة من بسط سيادتها على كامل التراب الفلسطيني، وبالتالي ينبغي البحث في استثناء الاستثناء، فالاحتلال استثناء، واستثناء الاستثناء وجود أمور أخرى يمكن أن تشكل حالة طارئة من غير الاحتلال تهدد الأمن القومي للدولة، لأن السلطة تمارس أصلاً اختصاصاتها في ظل الاحتلال. ومن ثم فإن الأسباب التي استند إليها

---

(١) ويرى البعض وبحق بأن المشرع الدستوري الفلسطيني قد أصاب " عندما نص في صلب القانون الأساسي على إلغاء قانون الطوارىء لسنة ١٩٤٥، وذلك لأنه يمثل ذروة تعسف الانتداب البريطاني على حقوق وحريات الشعب الفلسطيني "، راجع العاوور، بشر صلاح، مرجع سابق، صفحة ٨٧.

(٢) معهد الحقوق – جامعة بيرزيت، مرجع سابق، الصفحتان ٨٤ و ٨٥.

الرئيس في إعلان حالة الطوارئ ليست من الأسباب الواردة في المادة ١/١١٠ من القانون الأساسي، لأن الاجتياحات الإسرائيلية أمر متوقع في ظل الاحتلال، فضلاً عن أن الوضع الأمني عام ٢٠٠٢ كان أكثر خطورة ومع ذلك لم تعلن خلاله حالة الطوارئ، والفلتان الأمني خلال سنة ٢٠٠٣ لا يرقى إلى عصيان مسلح، كما أن استقالة حكومة محمود عباس لا تشكل أي خطر جسيم لا يمكن تداركه، إذ يمكن تداركه بتشكيل حكومة جديدة عادية، لا سيما وأنها ستبقى حكومة تسيير أعمال إلى حين أداء الحكومة الجديدة لليمين الدستورية، ومن ثم لا يوجد أي فراغ دستوري، ومما يعزز ذلك وجود فترة زمنية ما بين استقالة الحكومة وإعلان حالة الطوارئ هي شهر كامل، الأمر الذي ينفي أن تكون هذه الاستقالة هي حالة طارئة، خاصة أن السلطة التنفيذية لم تتخذ أثناء حالة الطوارئ المعلنة أية إجراءات استثنائية سوى إجراءات تشكيل حكومة الطوارئ. يضاف إلى ما تقدم أن مرسوم إعلان حالة الطوارئ يجب أن يتضمن عدداً من الأمور الواردة بنص المادة ١١٠ من القانون الأساسي، كمدة حالة الطوارئ والهدف منها، وهو الأمر غير المتوفر في المرسوم المشار إليه، حيث لم يبين الهدف من إعلان حالة الطوارئ ولم يحدد مدتها، الأمر الذي يوصمه بعدم الدستورية من هذه الزاوية أيضاً[١].

كما أثير موضوع مدى دستورية تشكيل حكومة طوارئ في ظل القانون الأساسي الفلسطيني، حيث ذهب البعض إلى أنه غير دستوري، لأن القانون الأساسي قد رسم طريق تشكيل الحكومة في متن نصوصه، حيث يختار الرئيس رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل الحكومة خلال ٥ أسابيع من تاريخ الاختيار كحد أقصى، وفور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب للمجلس التشريعي لمنحها الثقة، وبعد نيل الثقة يحلف رئيس الوزراء والوزراء اليمين الدستورية أمام الرئيس، ولا يحق لهم قبل ذلك مباشرة مهامهم. وهو الأمر الذي لم يحدث في حكومة الطوارئ حيث أدى رئيس الوزراء والوزراء اليمين الدستورية قبل أن يمنحوا ثقة المجلس التشريعي، أي لم يتم الالتزام بنصوص القانون الأساسي، فضلاً عن أن القانون الأساسي لم يأت بالنص على تشكيل حكومة طوارئ في ظل حالة الطوارئ، أي أن مسمى حكومة الطوارئ لا أساس له في القانون الأساسي المعدل الذي ينظم سلطات الدولة واختصاصاتها، ولكنه منح السلطة التنفيذية حق اتخاذ تدابير وإجراءات لمواجهة حالة الطوارئ، ولا يعتبر تشكيل حكومة طوارئ من هذه التدابير والإجراءات وبالتالي يتوجب الالتزام بنصوص القانون الأساسي فيما يتعلق بتشكيل الحكومة ومنحها الثقة قبل أداء اليمين ومباشرة عملها، يضاف إلى ما تقدم أن أعلان حالة الطوارئ غير دستوري لمخالفته للمادة ١١٠ من القانون الأساسي لعدم وجود سبب حقيقي لإعلان حالة الطوارئ أصلاً. بينما ذهب آخرون إلى دستورية حكومة الطوارئ مستندين في ذلك إلى قيام رئيس الوزراء أحمد قريع بالتقدم بطلب منح الثقة للمجلس التشريعي لكن غالبية أعضاء المجلس حينها اعتبروا الحكومة دستورية ولا تحتاج إلى ثقة المجلس التشريعي لأنها حكومة طوارئ وهي الحكومة التي لم تستكمل إجراءات تشكيلها وفقاً للقانون الأساسي المعدل بنيل الثقة من المجلس التشريعي بسبب وجود حالة طارئة، ويكون هدفها مقتصراً على مواجهة الحالة الطارئة[٢].

٢- **مرسوم رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧ بشأن إعلان حالة الطوارئ الصادر عن الرئيس محمود عباس:** صدر هذا المرسوم بتاريخ ٢٠٠٧/٠٦/١٤، إثر قيام المجموعات العسكرية التابعة

---

(١) معهد الحقوق – جامعة بيرزيت، مرجع سابق، الصفحتان ٨٦ و ٨٧، و قريباً لهذا الرأي العاوور، بشر صلاح، مرجع سابق، صفحة ٩٣ حيث يرى أيضاً عدم دستورية مرسوم إعلان حالة الطوارىء لعدم وجود " ما يبرر إعلان حالة الطوارىء في ذلك الزمن وأن الوقت العصيب الذي مرت به البلاد آنذاك ما هو إلا مأزق سياسي أحاط بالسلطة الوطنية الفلسطينية، فقد أوردت المادة ١١٠ في فقرتها الأولى... أسباب حالة الطوارىء وهي على سبيل الحصر... لإعلان حالة الطوارىء التي لم تتحقق في الوقت الذي صدر فيه هذا المرسوم ".

(٢) معهد الحقوق – جامعة بيرزيت، مرجع سابق، الصفحتان ٨٨ و ٨٩.

لحركة حماس بمهاجمة مقار الأجهزة الأمنية في قطاع غزة والسيطرة عليها، فقام الرئيس محمود عباس بإقالة الحكومة، وأصدر المرسوم المشار إليه بإعلان حالة الطوارئ في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد جاء فيه " إعلان حالة الطوارئ في جميع أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية بسبب الحرب الإجرامية في قطاع غزة، والاستيلاء على مقار أجهزة السلطة الوطنية الفلسطينية، والانقلاب العسكري والعصيان المسلح من الميليشيات الخارجة عن القانون على الشرعية الفلسطينية، بهدف تحقيق الأمن والاستقرار للمواطنين وحماية المؤسسات الشرعية الفلسطينية لمدة ثلاثين يوماً ". كما أصدر الرئيس المرسوم رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٧ بتشكيل حكومة طوارئ سماها الحكومة المكلفة بتنفيذ أنظمة وتعليمات حالة الطوارئ برئاسة الدكتور سلام فياض.

وقد ثار هنا أيضاً موضوع مدى دستورية هذا الإعلان، حيث ذهب البعض إلى أنه أعلان دستوري، ذلك أن ما قامت به المجموعات المسلحة التابعة لحماس في قطاع غزة هو عصيان مسلح لم يمكن الأجهزة الأمنية من تنفيذ أوامر الرئيس بصفته القائد الأعلى لها، وعليه يكون السبب الذي استند إليه الرئيس في إعلان حالة الطوارئ وهو العصيان المسلح في قطاع غزة سبباً صحيحاً وبالتالي فالإعلان دستوري ويتفق مع نص المادة ١/١١٠ من القانون الأساسي. يضاف إلى ما تقدم أن الإعلان قد تضمن بيان سبب إعلان حالة الطوارئ ومدتها الزمنية والهدف المعلن منها والمنطقة التي تشملها، وهي شروط ومتطلبات المادة ١١٠، أما عدم إشارته إلى وجوب عرض التدابير والإجراءات على المجلس التشريعي فلا يعيبه ولا يجعله غير دستوري لأن السلطة التنفيذية غير ملزمة بالعرض وإنما هو حق للسلطة التشريعية وفقاً للمادة ١١٠ / ٤ لها حق ممارسته من عدمه سواء في أو جلسة يعقدها المجلس أو في جلسة التمديد أيهما أقرب وإلا سقط حقه باستعماله. هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية الواقعية فإنه لم يكن هناك داع لإعلان حالة الطوارئ، ذلك أن تعليمات الرئيس وأوامره بشأن حالة الطوارئ لن تنفذ في قطاع غزة من قبل حماس التي سيطرت عليه، فضلاً عن عدم وجود أي تهديد فعلي حقيقي في الضفة الغربية يستدعي شمولها بالمرسوم، ومن ثم لم يكن الإعلان موفقاً في سريانه على غير قطاع غزة(١). ونرى بأن سبب شمول الإعلان للضفة الغربية يكمن في الخشية من امتداد ما جرى في قطاع غزة إلى الضفة الغربية ولو على نطاق محدود ببعض الأماكن، وهو أمر مشروع قانوناً ذلك أنه يجوز إعلان حالة الطوارئ متى وجد خطر حقيقي فعلي وكذلك متى وجدت مؤشرات ودلائل جدية حقيقية على وجود تهديد بخطر فعلي حقيقي(٢).

أما فيما يتعلق بالحكومة المشكلة تبعاً لهذا الإعلان وما تبعها لاحقاً من حكومات، فإننا نرى بأن كافة تلك الحكومات هي حكومات أمر واقع فرضتها الحالة الاستثنائية التي آل إليها الوضع في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الأحداث المؤلمة المشار إليها، إذ لا يمكن ترك البلد دون حكومة تسير أموره وترعى مصالح البلد والشعب، ذلك أنه لا يوجد في القانون الأساسي الفلسطيني ما يسمى حكومة طوارئ، ولم يتضمن القانون الأساسي ومن ضمنه الباب السابع الخاص بحالة الطوارئ أي أساس قانوني لتشكيل حكومة طوارئ(٣).

---

(١) معهد الحقوق – جامعة بيرزيت، مرجع سابق، الصفحات ٩٠ – ٩٢.

(٢) عكس ذلك أنظر معهد الحقوق – جامعة بيرزيت، مرجع سابق، صفحة ٩٢ بالقول " أما في الضفة فلا خطر فعلياً متحققاً، والقول بأن الأحداث في غزة ستمتد إلى الضفة أمر مخالف لشروط إعلان حالة الطوارىء، التي تشترط أن يكون الخطر متحققاً فعلياً في المنطقة التي يشملها المرسوم. وعليه فإن جعل المرسوم شاملاً للضفة الغربية أمر يوصمه بعدم الدستورية لمخالفة شروط إعلان الحالة الطارئة "، وكذلك تكروري، إياد جلال، مرجع سابق، صفحة ٣٠.

(٣) من هذا الرأي العاوور، بشر صلاح، مرجع سابق، صفحة ٩٥، حيث يقول " ورد في المرسوم رقم ١٠ تشكيل حكومة طوارىء، بالنظر إلى أحكام القانون الأساسي المتعلقة بإعلان حالة الطوارىء، أو ما يتعلق

ومن تبعات مرسوم إعلان حالة الطوارئ المشار إليه، قيام الرئيس بإصدار المرسوم رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٧ بشأن منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات استناداً للباب السابع من القانون الأساسي ومرسوم إعلان حالة الطوارئ المشار إليه لسنة ٢٠٠٧، حيث منحت المادة الأولى منه وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات والمؤسسات والهيئات الصادرة عن وزارة الداخلية أو أية جهة حكومية أخرى، بينما منحت المادة ٢ منه لوزير الداخلية أو من يفوضه اتخاذ الإجراءات التي يراها ملائمة إزاء الجمعيات والمؤسسات والهيئات من إغلاق أو تصويب أوضاع أو غير ذلك من الإجراءات، في حين أوجبت المادة ٣ على جميع الجمعيات والمؤسسات والهيئات العامة القائمة التقدم بطلبات جديدة لإعادة ترخيصها خلال أسبوع من تاريخ المرسوم تحت طائلة اتخاذ الإجراءات القانونية ضدها. ونرى بأن هذا المرسوم هو مرسوم غير دستوري، ذلك أنه يعدل من القوانين العادية السارية الخاصة بهذه الجمعيات والمؤسسات، وبالتالي لا يجوز أن يتم ذلك بموجب مراسيم لها قوة القانون، إنما يتوجب أن يتم ذلك بموجب قرار بقانون وفقاً للمادة ٤٣ من القانون الأساسي المعدل، ذلك أن القانون الأساسي لم يمنح الرئيس اختصاص إصدار مراسيم لها قوة القانون إنما منحه فقط حق إصدار قرارات بقوانين ضمن شروط ومتطلبات محددة في المادة ٤٣ منه. ومما يؤيد ذلك قيام الرئيس في عام ٢٠١١ بإصدار قرار بقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ استناداً للمادة ٤٣ من القانون الأساسي.

ويتوجب علينا الإشارة في ختام هذا البند إلى أمر خطير جداً وهو قيام الرئيس بالاستناد إلى مرسوم إعلان حالة الطوارئ والباب السابع من القانون الأساسي بإصدار عدد من المراسيم التي علق بموجبها العمل ببعض نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، من قبيل المرسوم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعليق العمل بالمواد ٦٥ و ٦٦ و ٦٧ من القانون الأساسي المتلعقة بالحكومة وتشكيلها ونيلها الثقة، والمرسوم رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعليق العمل بالمادة ٧٩ والمتعلقة أيضاً بموضوع تشكيل الحكومة، والمرسوم رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٧ بشأن اختصاص القضاء العسكري في حالة الطوارئ والذي تضمن تعليق العمل بأحكام الفقرة الثانية من المادتين ١٠١ [المتعلقة باختصاص القضاء العسكري] و ١٠٧ [المتعلقة باختصاصات النائب العام] من النظام الأساسي، والمرسوم رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٧ بشأن اعفاء المواطنين في المحافظات الجنوبية من الضرائب والرسوم والذي علق العمل بأحكام المادة ٨٨ من النظام الأساسي في محافظات قطاع غزة. ونرى – وخلافاً لأي رأي معارض(١)– بأنه لا يحق للرئيس بتاتاً إصدار أية مراسيم يعلق بموجبها العمل بأحكام أي نص من نصوص القانون الأساسي الفلسطيني(٢)، وذلك للسببين التاليين:

بالقانون الأساسي عموماً، وأية قوانين أخرى سارية في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، لا يوجد أي أساس قانوني لما سمي في المرسوم بحكومة طوارىء ".

(١) عكس ذلك أنظر معهد الحقوق – جامعة بيرزيت، مرجع سابق، صفحة ٩٥.

(٢) من هذا الرأي أنظر تكروري، إياد جلال، مرجع سابق، الصفحات ٢٨ – ٣١، حيث يقول " من البديهي والمسلم به أن الإجراءات الصادرة عن السلطة التنفيذية برأسيها الرئيس ومجلس الوزراء في حالة الطوارىء يجب أن لا تخالف أحكام القانون الأساسي المعدل، أو حتى تعطل بعض أحكامه، استناداً إلى المبدأ السامي وهو مبدأ الشرعية. أما بالنسبة إلى إمكانية مخالفة الإجراءات الصادرة عن السلطة التنفيذية في حالة الطوارىء أحكام القانون العادي، فإنه من الممكن تصور هذه المخالفة، أو أن تعطل تلك الإجراءات بعض نصوصه أو تلغيها أو تعدلها، لأن نصوص القانون العادي قد تتعارض مع حالة الطوارىء، بشرط أن يكون ذلك بقرار من ذات القوة، كالقرارات بقوانين. إنه من غير المشروع مخالفة أو تعليق أحكام القانون الأساسي المعدل.. وقد أكدت على ذلك المادة ١١٣.. حيث أن القانون الأساسي هو من يمنح الصلاحية والاختصاص للسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية.. والممارسة الفعلية لرئيس السلطة الوطنية تكشف مخالفته لمبدأ تدرج القواعد القانونية، فقد أصدر العديد من المراسيم التي تعلق العمل ببعض أحكام القانون الأساسي... ويجب القول أنه لا يدخل في فهم الدساتير المعاصرة إعطاء الرؤساء، أياً كان

أ- أننا نرى عدم جواز تعطيل أو تعليق العمل بأحكام أي نص من نصوص القانون الأساسي الفلسطيني بتاتاً في ظل حالة الطوارئ، فهو واجب الاحترام في كافة الظروف سواء العادية أم الاستثنائية باعتباره القانون الأسمى في الدولة الواجب الالتزام بأحكامه في كافة الظروف.

ب- أن القانون الأساسي الفلسطيني لم يمنح الرئيس حق إصدار أية مراسيم بقوانين، حيث جاء القانون الأساسي الفلسطيني خالياً من أي نص يمنحه حق إصدار مراسيم بقوانين، ولكن يحق له فقط إصدار قرارات بقوانين وفقاً للمادة ٤٣ من القانون الأساسي، وهذه يجب أن تلتزم بحدود القانون الأساسي ولا تعدله أو تعلق العمل ببعض أحكامه بتاتاً. وبعبارة أخرى فإنه يحق للرئيس إصدار مراسيم أو لوائح إدارية، كما يحق له إصدار قرارات بقوانين وفقاً لأحكام وشروط المادة ٤٣، ولكن لا يحق له بتاتاً إصدار مراسيم أو قرارات تعدل من أحكام القانون الأساسي أو تعلق العمل ببعض أحكامه ونصوصه إطلاقاً.

ثالثاً: نظام حالة الضرورة: تناولت هذا النظام المادة ٤٣ من القانون الأساسي، والتي أقرت ما يطلق عليه في النظم المقارنة لوائح أو مراسيم الضرورة التي لها قوة القانون أو القوانين المؤقتة، وأطلقت عليها المادة مصطلح " قرارات لها قوة القوانين "(١)، حيث جاء فيها " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون "
ويتبين من النص المذكور بأن شروط تطبيق نظام حالة الضرورة بموجبه هي:

١- **وجود حالة ضرورة لا تحتمل التأخير:** لم يحدد النص - خلافاً للدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته لا سيما تعديل عام ٢٠١١ - الحالات التي تعتبر ضرورة، وهذا قصور تشريعي قد يفتح الباب واسعاً للتفسير والتأويل غير الحميد، ولذلك يتوجب تقدير حالة الضرورة بقدرها، فهي تعني عموماً وجود ظروف استثنائية حالة عاجلة لا تحتمل التأخير يتوجب معالجتها بقوانين جديدة لأن القوانين السائدة في الدولة لا تكفي لمواجهتها. وحيث لم يحدد النص ماهية حالة الضرورة ولم يقدم أي مثال عليها، فإننا نرى بأن تقدير توافر حالة الضرورة من عدمه في ضوء نص المادة ٤٣ هو أمر يعود تقديره إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية(٢)، ومن هنا يبرز الدور الكبير للقضاء لا سيما القضاء الدستوري الفلسطيني في الرقابة على تطبيق هذه المادة.

وصفهم، صلاحية وقف العمل بنصوص الدساتير، إلا إذا جاءت حكومة انقلابية تنكرت لأحكام الدستور القائم وخرجت على المشروعية الدستورية، أو وجد نص صريح في الدستور يعطي السلطة القائمة صلاحية تعليق العمل بنصوصه جميعها أو بعضها، وهذا لا نجده إلا في دول الحكم الفردي الذي يعتبر الرئيس فيها زعيماً ملهماً واحداً، بل إن المادة ١٢٠ من القانون الأساسي المعدل تنص على أنه لا يجوز تعديله إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي كاملاً، أي ليس بأغلبية ثلثي الحاضرين إن كان عدد الحاضرين أقل من جميع الأعضاء ".

(١) يرى البعض أن " المشرع الفلسطيني قد أحسن عندما أطلق مصطلح قرارات لها قوة القانون، وذلك لأن ما تصدره السلطة التنفيذية من قواعد عامة وملزمة لا يسمى قانوناً مهما بلغت قوة هذه القواعد، بل يطلق عليها أنظمة أو قرارات أو لوائح - تبعاً لما هو متبع في النظام - وعليه لا يجوز أن نطلق على أعمال السلطة التنفيذية مصطلح القانون "، راجع العاوور، بشر صلاح، مرجع سابق، صفحة ٨٢.

(٢) من هذا الرأي أيضاً عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، صفحة ٣٢، حيث يقول " وحالة الضرورة يعود لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية تقديرها "، وكذلك معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، مرجع سابق، صفحة ٦٨ بالقول " إن تقدير توافر حالة الضرورة من عدمه يبقى خاضعاً للرئيس طالما لم يحدد النص السابق ما هي حالة الضرورة التي قد تستدعي قيام الرئيس بصلاحيته التشريعية الاستثنائية ".

ولكن يتوجب أن تكون هذه القرارات بقوانين التي يصدرها الرئيس مرتبطة فعلاً وحقيقة بوجود حالة ضرورة تستدعي علاجاً قانونياً ملحاً، وللأسف فإن حالة الضرورة متوافرة منذ عام ٢٠٠٦ بعد الانقلاب الذي حدث في قطاع غزة، وأدى إلى انقسام المجلس التشريعي واستحالة عقده كي يقوم بممارسة اختصاصاته التشريعية الأصيلة، الأمر الذي نجم عنه وجود حالة واقعية فعلية حقيقية لممارسة الرئيس لاختصاصاته التشريعية الاستثنائية بموجب المادة ٤٣ كي ينظم شؤون البلاد والعباد متى استدعت الضرورة الفعلية ذلك، والتي تعني فقط عدم كفاية التشريعات العادية السارية لمواجهة أمر معين، فعندها فقط يحق للرئيس استخدام هذه المادة من وجهة نظرنا وفي أضيق نطاق لأنها استثناء، والاستثناء لا يتوسع فيه ولا يقاس عليه فالضرورة تقدر بقدرها فقط دون زيادة.

ويذكر البعض بأن المعيار الذي تبته مؤسسة الرئاسة الفلسطينية في إصدار القرارات بقوانين بموجب هذه المادة هو " معيار المصلحة العامة بمفهومها الواسع لا الضيق، والسير المنتظم للمرافق العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية "[(١)].

٢- **أن يكون المجلس التشريعي غير منعقد:** وهذا شرط منطقي، إذ أنه إذا كان المجلس التشريعي منعقداً فهو الأولى والأحق بالتشريع باعتباره اختصاصاً أصيلاً له كونه السلطة التشريعية في فلسطين، وبالتالي يجب على السلطة التنفيذية في هذه الحالة الأخيرة عرض مشاريع القوانين لمواجهة حالة الضرورة على المجلس التشريعي المنعقد[(٢)].

وهذا الشرط يوجب علينا بيان مفهوم " أدوار انعقاد المجلس التشريعي " الواردة في النص، والتي تعني بمفهومها العام عدة فترات، وهي الفترة الممتدة من تاريخ انتهاء مدة المجلس الحالي أو حله وحتى تاريخ انتخاب مجلس جديد وأداء أعضائه اليمين الدستورية، والفترة الممتدة من تاريخ انتهاء دورة وحتى تاريخ انعقاد الدورة اللاحقة، وفترة الإجازة السنوية للمجلس. ولكن الوضع في فلسطين خلاف ذلك تماماً وليس بهذه البساطة إطلاقاً، إذ توجد لدينا المادة ٤٧ مكرر من القانون الأساسي الفلسطيني التي تمت إضافتها إليه بموجب تعديل عام ٢٠٠٥، والتي قضت بأنه " تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري "، مما يعني عدم انطابق الحالة الأولى المشار إليها. يضاف إلى ذلك أن حالة الانقسام التي تعيشها فلسطين منذ عام ٢٠٠٦ أدت إلى استحالة عقد هذا المجلس التشريعي الذي لم تنته ولايته بعد بموجب المادة ٤٧ مكررة من القانون الأساسي، الأمر الذي يعني عدم انعقاد المجلس لذلك السبب القهري المستحدث، مما يثير سؤالاً حول مدى اعتبار هذا الأمر داخلاً ضمن مفهوم " في غير أدوار انعقاد المجلس " الواردة بالمادة ٤٣؟

لا نتردد في الإجابة على هذا التساؤل بالإيجاب، ذلك أن عبارة " في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي " الواردة بالنص هي عبارة عامة مجملة واسعة المعنى والمضمون، وبالتالي تشمل أي حالة لا يكون فيها المجلس منعقداً لأي سبب من الأسباب سواء بسبب الحل أو الإجازة السنوية أو انتهاء دورة الانعقاد أو انتهاء مدته أو عدم تمكنه من الانعقاد لأسباب قهرية[(٣)].

٣- **أن يتم عرضها على المجلس التشريعي:** وهذا شرط أساسي بالنسبة للقرارات بقوانين، ذلك أنها تمثل استخداماً من الرئيس لإختصاصاته التشريعية الاستثنائية، وبالتالي فهي تمثل استثناءً على الأصل الوارد في القانون الأساسي الفلسطيني الذي منح الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية في فلسطين الممثلة بالمجلس التشريعي، وبالتالي لا بد من النص على مراقبته لها باعتبارها تعدياً على اختصاصاته الأصيلة. ولهذا نصت المادة صراحة على أنه يتوجب عرض هذه القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها المجلس بعد

---

(١) معهد الحقوق – جامعة بيرزيت، مرجع سابق، صفحة ١٢٨.

(٢) عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، صفحة ١٠١، وتكروري، إياد جلال، مرجع سابق، صفحة ١٤.

(٣) بالمفهوم ذاته في الحالة الأخيرة معهد الحقوق – جامعة بيرزيت، مرجع سابق، صفحة ١٢٩.

صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، ويتم عرض هذه القرارات على المجلس كأنها لمشاريع قوانين ويتم التصويت عليها بالآلية المتبعة للتصويت على مشاريع القوانين في ظل الظروف العادية[١]. فإذا قبلها المجلس وأقرها – سواء كما هي أو عدَّل عليها – أضحت قانوناً عادياً صادراً عنه. أما إذا لم يتم عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدورها أو لم يقرها المجلس لدى عرضها عليه زال ما يكون لها من قوة القانون، وذلك بأثر مباشر لا بأثر رجعي حفاظاً على الحقوق القانونية المكتسبة واستقرار الأوضاع القانونية التي تمت في ظل سريانها[٢]، وذلك دون الحاجة إلى صدور أي قرار من المجلس التشريعي يقرر بطلانها وزوال قوتها القانونية سواء لعدم عرضها عليه أو لرفضها من قبله[٣].

ويلاحظ بأن نص المادة ٤٣ تناولت حالات عدم العرض على المجلس ورفض المجلس أو قبوله للقرارات بقوانين، ولكنها أغفلت النص على حالة سكوت المجلس عليها بعد عرضها عليه أو إحالتها إلى لجانه المختصة لدراستها، الأمر الذي يدخلنا في إشكالية قانونية حول مدى استمرار سريانها في هذه الحالة، لذلك نرى ضرورة تدخل المشرع الدستوري في هذه الحالة لبيان مدى سريانها في هذه الحالة من عدمه إلى حين اتخاذ المجلس لموقفه إزاءها بالقبول أو الرفض. وحتى يتم هذا التعديل الدستوري فإننا نرى بأنها تبقى في هذه الحالة سارية المفعول ومكتسبة لقوتها القانونية إلى حين أن يبت فيها المجلس بالقبول والإقرار أو بالرفض، وسندنا في ذلك أنه عندما يقر المجلس القرار بقانون فإنه لا ينشؤه إنما يقره، الأمر الذي يعني بأنه يظل مكتسباً لقوته القانونية متى تم عرضه على المجلس وإلى حين قبوله وإقراره أو رفضه، فإذا تم قبوله وإقراره أضحى قانوناً عادياً صادراً عنه، أما إذا رفضه فعندها فقط تزول عنه هذه الصفة القانونية. وهذا ما يفهم من نص المادة ٤٣ التي جاء فيها " أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون "[٤].

وبذلك نجد أن بأن المادة ٤٣ قد وضعت للرئيس لدى ممارسة اختصاصه الاستثنائي بموجبها حدوداً سابقة قبل صدور القرارات بقوانين تتمثل في وجود حالة ضرورة لا تحتمل التأخير وعدم انعقاد المجلس التشريعي، وحدوداً لاحقة تتمثل في ضرورة عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدورها.

وقد مارس الرئيس هذا الاختصاص الاستثنائي في عدة مناسبات من قبيل الفترة ما بين انتهاء دورة المجلس التشريعي الثانية ما قبل انتخابات ٢٠٠٦/٠١/٢٦ وجلسة المجلسة بتاريخ ٢٠٠٦/٠٢/١٦، حيث ألغى المجلس بعض القرارات بقوانين وأقر بعضها وأحال بعضها الآخر إلى لجانه المختصة لإبداء الرأي بشأنها، وكذلك منذ منتصف عام ٢٠٠٧ وحتى تاريخه[٥].

٤- **أن لا تخالف هذه القرارات بقوانين أحكام القانون الأساسي:** ونرى بأن هذا الشرط هو شرط بديهي ومسلم به، وإن لم يتضمنه نص المادة ٤٣، ذلك أن النص المذكور قد منح

---

(١) معهد الحقوق – جامعة بيرزيت، مرجع سابق، صفحة ١٣٠.

(٢) أنظر عكس هذا الرأي عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، صفحة ٣٢ حيث يرى بوجوب التفرقة ما بين الرفض لعدم توافر شروط تطبيق المادة ٤٣ وبين الرفض مع توافر الشروط، بحيث يزول أثرها في الأولى بأثر رجعي بينما يزول في الثانية بأثر مباشر، حيث يقول " وفي حال رفضها لعدم توافر شروطها فإن أثرها القانوني ينتهي بأثر رجعي، أما إذا قرر المجلس التشريعي رفضها مع توفر شروطها فينتهي أثرها فوراً وسريانها صحيح عن الفترة السابقة لإلغائها "، وأنظر تأييدا لرأينا معهد الحقوق – جامعة بيرزيت، مرجع سابق، صفحة ١٣٠، وتكروري، إياد جلال، مرجع سابق، صفحة ٦٨.

(٣) أنظر عكس رأينا عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، صفحة ٣٢، حيث يقول " فإذا كان المجلس في حالة انعقاد أو لم يتم عرضها عليه في أول جلسة يقرر المجلس التشريعي إبطالها "، وأنظر تأييداً لرأينا معهد الحقوق – جامعة بيرزيت، مرجع سابق، صفحة ١٣٠، بالقول " ودون الحاجة لقرار من المجلس ".

(٤) عكس ذلك أنظر تكروري، إياد جلال، مرجع سابق، الصفحتان ٧٠ و ٧١.

(٥) عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، صفحة ١٠١.

الرئيس حق إصدار قرارات بقوانين لها قوة القانون، أي لها قوة القانون العادي فقط، وبالتالي يتوجب حتماً أن لا تخالف هذه القرارات بقوانين والتي لها قوة القانون أحكام الدستور، والذي هو القانون الأسمى في الدولة وفقاً لقاعدة التدرج الهرمي، ومن ثم لا يجوز لأي تشريع أدنى منه أن يخالف أحكامه وقواعده القانونية سواء في الظروف العادية أم في الظروف الاستثنائية بتاتاً ومن ضمنها القرارات بقوانين وفقاً للمادة ٤٣ وإن جاز لهذه القرارات بقوانين أن تخالف التشريعات العادية سواء بالتعديل أم الإضافة أم الإلغاء.

ومن خلال ما تقدم يتبدى الفرق بين نظام حالة الطوارئ ونظام حالة الضرورة في ثلاثة أمور:

١- اختلاف اختصاصات الرئيس في حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير عن اختصاصاته في حالة الطوارئ، ففي حالة الضرورة يتم فقط إصدار تشريعات بموجب قرارات بقوانين، وهذه التشريعات قد يستمر العمل بها فيما إذا أقرها المجلس التشريعي لدى عرضها عليه. أما في حالة الطوارئ فيمكن للرئيس فيها إصدار تشريعات واتخاذ إجراءات وتدابير استثنائية أخرى، ولكن هذه التشريعات والتدابير والإجراءات مؤقتة بحدود الهدف الذي أعلنت حالة الطوارئ لمواجهته، وبالتالي تنتهي بانتهائها.

٢- أنه يشترط للجوء إلى نظام حالة الضرورة أن يكون المجلس التشريعي غير منعقد، وهذا شرط أساسي لازم كي يحق للرئيس استعمال اختصاصه التشريعي الاستثنائي بموجب المادة ٤٣ إلى جانب توافر حالة الضرورة بالطبع. أما في حالة الطوارئ، فإنه لا يشترط أن يكون المجلس التشريعي غير منعقد لإعلانها والقيام بالتدابير والإجراءات بموجبها.

٣- أنه يتوجب في حالة الضرورة أن يتم عرض القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون. أما في حالة الطوارئ فيجوز للمجلس التشريعي مراجعة التدابير والإجراءات التي تم اتخاذها في ظلها، وبالتالي فإن عنصر الإلزام بالعرض على المجلس غير متوفر هنا[(١)].

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في فلسطين

مارست كل من محكمة العدل العليا الفلسطينية والمحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، كل ضمن اختصاصه، الرقابة على التشريعات والتصرفات والتدابير والإجراءات المتخذة في الظروف الاستثنائية، وحيث أننا وللأسف لم نجد أي حكم صدر عنهما في هذه الظروف يتعلق بحرية الاجتماع موضوع دراستنا، فإننا سوف نكتفي بالإشارة هاهنا إلى بعض الأحكام الصادرة عنهما في هذه الظروف باعتبار أن القواعد والمبادئ العامة الواردة فيها تنطبق على مجمل الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع:

أولاً: رقابة محكمة العدل العليا الفلسطينية: ونبين رقابة هذه المحكمة في الظروف الاستثنائية من خلال النقاط التالية:

١- **مدى الرقابة على إعلان حالة الطوارئ:** اعتبرت محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله في حكمين صدرا عنها بهذا الخصوص قبل عام ٢٠٠١، أي في ظل سريان قانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ المعدل بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٣، والذي قضى بموجب التعديل في المادة الثالثة منه بأنه " لا تقبل الطلبات المقدمة للطعن بالقرارات المتعلقة بأعمال السيادة "، قرار إعلان حالة الطوارئ عملاً من أعمال السيادة، وبالتالي يخرج عن نطاق رقابتها، إذ ورد في الحكم الصادر عنها في القضية رقم ١٩٩٨/٧٧ تاريخ ١٩٩٩/١٠/١٢ بأنه " أما عن الدفع الأخير وهو أن الاعتقال في مثل هذه الدعوى هو عمل من أعمال السيادة وبالتالي لا يخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا، فإننا نجد أن فقه القانون الإداري والاجتهاد القضائي قد استقر على أن أعمال السيادة هي الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة

---

(١) راجع بشأن هذه الفروقات معهد الحقوق – جامعة بيرزيت، مرجع سابق، صفحة ٧٠.

التنفيذية بالسلطة التشريعية، وبعض إجراءات الأمن الداخلي كإعلان حالة الطوارئ، والأعمال المتعلقة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية وبعض الأعمال الحربية، وعليه فإن الاعتقال الإداري ليس من قبيل هذه الأعمال، وهو ليس من أعمال السيادة، وعليه فإن هذا الدفع حري بالرد أيضاً"[(١)].

أما في عام ٢٠٠١ فقد أصدر المشرع الفلسطيني قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١، والذي تضمن بيان تشكيل محكمة العدل العليا واختصاصاتها والأسباب الجائز الاستناد إليها في الطعون المقدمة أمامها، وذلك في المواد ٣٢ و ٣٣ و ٣٤ منه، وقد جاءت هذه المواد بل والقانون المذكور بكامله خلواً من أي نص يُخرج أعمال السيادة من نطاق رقابة محكمة العدل العليا الفلسطينية، وبناءً عليه فإننا نرى في ضوء ما تقدم – وخلافاً لأي رأي معارض[(٢)]– بأن محكمة العدل العليا الفلسطينية قد غدت منذ صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية المشار إليه مختصة بنظر أعمال السيادة ومن ضمنها قرار إعلان حالة الطوارئ، ولم تعد تلك الأعمال خارج نطاق رقابتها منذ ذلك التاريخ، لأن المشرع لم يقر في القانون المذكور بمبدأ وجود ما يسمى أعمال سيادة تخرج عن نطاق رقابة القضاء الإداري. وهذا مسلك حسن ذلك أن أعمال السيادة تعد وصمة عار على جبين مبدأ المشروعية، وهي القيد الوحيد الذي يهدر حقوق وحريات المواطنين في التقاضي، فهذه الأعمال تغلق باب التقاضي أمامهم بحيث لا يجوز للمتضرر من القرار الإداري اللجوء إلى القضاء لإنصافه ورفع الجور والظلم الذي لحق به

---

(١) أما الحكم الآخر فقد صدر عنها في القضية رقم ٢٠٠٠/١٨ تاريخ ٢٠٠٠/٠٧/١١ وجاء فيه " أما التطرق إلى مسألة أعمال السيادة والقول بأن القرار و/أو الإجراء المطعون فيه هو عمل من أعمال السيادة، فإننا لا ندري كيف يمكن اعتبار إجراء اعتقال مواطن من قبل أفراد الشرطة عملاً من أعمال السيادة التي هي بمفهومها القانوني البسيط والمختصر تتمثل في الأعمال الحكومية المتعلقة بتنفيذ القوانين الأساسية الدستورية وروابط الحكومة بالمجالس النيابية ومع الدول الأجنبية وما تقوم به من أعمال تتعلق بكيفية تنفيذ مواد الاتفاقيات والمعاهدات وبما له مساس بالسيادة العامة للدولة، وجاء بهذا الصدد في كتاب الدكتور حنا ندة (القضاء الإداري في الأردن) ص ٢٤٠ إجمالاً لأعمال السيادة أوردها على أنها تلك الأعمال المتصلة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية وبعض إجراءات الأمن الداخلي كالقرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بإعلان حالة الطوارىء والعمل بقانون الدفاع والعفو عن العقوبة والأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية وبعض الأعمال الحربية. على ضوء ذلك لا نجد ثمة مجال على الإطلاق لإثارة ما أثاره مساعد النائب العام ممثل الجهة المستدعى ضدها بخصوص مسألة أعمال السيادة في هذه الدعوى، وبالتالي فإن هذا الدفع واجب الرد كونه غير وارد وليس في محله ".

(٢) من هذه الآراء المعارضة عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، صفحة ١٤٨، والذي يقول فيها " أما قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ فاستبعد أي نص يتعلق بأعمال السيادة، ولا يدل ذلك برأينا على عدم جواز الاستناد إليها لأن نظرية أعمال السيادة تبقى نظرية قضائية يعود للقاضي الأخذ بها أو استبعادها ". وكذلك علاونة، فادي نعيم، (٢٠١١)، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، الصفحات ٧٧ و ١٤٨ و١٤٩، حيث يقول على الصفحة ٧٧ " ومع هذا فإن السلطة التنفيذية لا تخضع في قرار إعلان حالة الطوارىء ذاته لرقابة القضاء لأنها من أعمال السيادة "، كما يقول على الصفحة ١٤٨ " وتخرج أعمال السيادة أو ما يعرف عنها بالأعمال الحكومية من نطاق رقابة القضاء الإداري عليها، حيث تمتاز أعمال السيادة بأن المشرع قد ترك أمر تحديدها للقضاء واكتفى بإعلان مبدأ وجودها ". ونرى بأن العبارة الأخيرة تصب في صالح رأينا، إذ أكد فيها بأنه يتوجب على المشرع أن يقر مبدأ أعمال السيادة في متن نصوص القانون أولاً كي يستطيع القضاء الإداري بعد ذلك تحديدها، وهو الأمر الذي لم يحدث في قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ حيث لم يقر المشرع في القانون مبدأ أعمال السيادة وتجاهل إيراد أي نص بشأنها. وكذلك عكس رأينا أنظر تكروري، إياد جلال، مرجع سابق، الصفحتان ٩٠ و ٩١ حيث يقول " فالمرسوم الصادر بإعلان حالة الطوارىء يعد عملاً من أعمال السيادة التي لا يجوز الطعن بها أمام محكمة العدل العليا... فإن الباحث يرى أن مرسوم إعلان حالة الطوارىء هو قرار سيادي يتعلق بسلطة عليا ومصلحة عليا في الدولة وهو عملاً من أعمال السيادة، لا يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا، ويخرج عن نطاق رقابة القضاء الإداري ".

بسببه، أي تغلق باب دعوى الإلغاء وتخرق القانون والدستور لأنه توجد مادة في كل دساتير العالم تقضي بان حق التقاضي مكفول للجميع فتأتي أعمال السيادة لتهدم هذه الحق من أساسه وتنزعه من جذوره، لذلك تعتبر نقطة سوداء في جبين مبدأ المشروعية، ومهما قد يتدثر به البعض من فوائد أو حسنات لأعمال السيادة فستظل وتبقى دائماً عيوبها أكثر بكثير جداً جداً من فوائدها، وفي الحقيقة فإننا نرى بأن ما يسمى أعمال السيادة لا تعدو كونها وسيلة ملتوية من السلطة التنفيذية للهروب من الرقابة القضائية في أمور تعلم السلطة التنفيذية بأن المحكمة سوف تقوم بإلغاء قراراتها بشأنها أو على الأقل إلغاء جلها أو حتى إلغاء بعضها لمخالفتها لمبدأ المشروعية فيما لو تم عرضها على القضاء الإداري وعُدت داخلة ضمن اختصاصه.

٢- **الرقابة على تطبيق المادة ١١٠ من النظام الأساسي والمراسيم الصادرة استناداً لقرار إعلان حالة الطوارئ:** إذ تبين لنا بأن محكمة العدل العليا قد فرضت في حالات عديدة رقابتها على هذا الأمر، من قبيل حكم محكمة العدل العليا برام الله الصادر في القضية رقم ٢٠١٠/٣٣٥ تاريخ ٢٠١٠/٠٦/٠٨، والذي جاء فيه " بالتدقيق في أوراق الدعوى والبينات المقدمة فيها تبين أن المستدعي شخص مدني وهو موقوف من قبل النيابة العسكرية ولم يتم عرضه على النيابة العامة المدنية خلال أربع وعشرين ساعة عملاً بأحكام المادة ٣٤ من قانون الإجراءات الجزائية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ التي تختص دون غيرها بالتحقيق في الجرائم والتصرف فيها وفقاً لأحكام المادة ٥٥ من ذات القانون. وحيث أن هذا الأمر يخرج عن نطاق اختصاص وولاية المحاكم العسكرية طبقاً لأحكام المادة ٢/١٠١ من القانون الأساسي... وبالتالي فإن قرار رئيس النيابة العامة العسكرية بتوقيف المستدعي يشكل غصباً للسلطة كما أنه يمس حرية المستدعي الشخصية التي كفلها القانون الأساسي في المادتين ١١ و ١٢ ولذلك فإن قرار توقيف المستدعي يكون قراراً منعدماً. أما فيما يتعلق بالمراسيم التي أشار لها رئيس النيابة العامة في مرافعته [المرسوم رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٧ ورقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٧ ورقم ٢٥٧ لسنة ٢٠٠٧] فإننا نجد أنها صدرت بالاستناد للباب السابع من القانون الأساسي المتعلق بأحكام حالة الطوارئ التي نصت المادة ١١٠ من القانون الأساسي على أنها يجب ألا تزيد عن ثلاثين يوماً يجوز تمديدها لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه، وحيث أن حالة الطوارئ انتهت بانقضاء ثلاثين يوماً على إعلانها فإن أحكام المراسيم المشار لها لم تعد سارية وقت توقيف المستدعي من شهر نيسان ٢٠١٠ وبذلك فإن ما أثارته النيابة العامة لا يغير من الأمر شيئاً ". وقد تكرر أيضاً المبدأ ذاته في الحكم الصادر عنها في القضية رقم ٢٠١٠/٤٧٥ تاريخ ٢٠١٠/٠٧/٢٦ وكذلك في القضية رقم ٢٠١٠/٤٨٧ تاريخ ٢٠١٠/٠٧/٢٦.

٣- **الرقابة على مدى تناسب ظروف صدور القرار الإداري مع تحقيق الآثار المرجوة منه:** وفي هذا قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بغزة في حكمها الصادر سنة ٢٠٠١، بعدم مشروعية قرار نقابة محامي فلسطين الداعي إلى عقد مؤتمر عام لإجراء الانتخابات في ظل ظروف لا تسمح للمرشحين والناخبين من اللقاء فيما بينهم بسبب إغلاق سلطات الاحتلال للمناطق الفلسطينية ومنع سكان الضفة الغربية من التوجه إلى غزة ما بين مدن الضفة نفسها[١].

ثانياً: رقابة المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية: نصت المادة ١٠٣ من القانون الأساسي الفلسطيني على انشاء محكمة دستورية، حيث قضت بأنه " ١- تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في:

أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها.

ب- تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات.

---

(١) نقلاً عن عمرو، عدنان، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، صفحة ١٢٦.

ج- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

٢- يبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات الواجبة الإتباع، والآثار المترتبة على أحكامها "، كما نصت المادة ١٠٤ منه على أنه " تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخلة في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة " وبالتالي فإن المحكمة العليا قد تنعقد بصفتها محكمة عدل عليا، وتُصدر أحكامها حينها بصفتها محكمة عدل عليا، كما قد تنعقد كذلك بصفتها محكمة دستورية عليا وعندها تُصدر أحكامها بصفتها محكمة دستورية عليا.

وبناءً عليه، فقد صدر قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦، والذي أوضح في المادة ٢٤ اختصاصات المحكمة بأنها " تختص المحكمة دون غيرها بما يلي:

١- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة.

٢- تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها.

٣- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

٤- الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين...

٥- البت في الطعن بفقدان رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية...."

ونرى بأن نص الفقرة الأولى من هذه المادة هو نص غير دستوري، ذلك أنه قد حذف كلمة " وغيرها " الواردة في نص المادة ١٠٣ من القانون الأساسي الفلسطيني، حيث ورد في المادة ١٠٣ عبارة " دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها "، بينما جاء في الفقرة المذكورة " الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة "، ولذلك فهو نص غير دستوري، وغير واجب التطبيق لهذا السبب، ومن ثم يتوجب تجاهله وتطبيق النص الدستوري الواضح والصريح الوارد في المادة ١٠٣، وبالتالي خضوع كافة القوانين والقرارات بقوانين والمراسيم غير الإدارية واللوائح والأنظمة وغيرها لرقابة المحكمة الدستورية، ولكن ذلك لا يمتد بتاتاً ليشمل الطعن في المراسيم والقرارات الإدارية إذ تختص بذلك محكمة العدل العليا[١].

---

(١) وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في حكمها الصادر في الطعن الدستوري رقم ١ لسنة ٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٦/١٢/١٩ من أنه " وحيث أن المادة ١٠٣ من القانون الأساسي المعدل قد حددت صلاحية المحكمة الدستورية العليا للنظر في دستورية القوانين واللوائح أو النظم أو غيرها، وإننا إذ نرى أن الطعن في دستورية أمور غير القوانين واللوائح والنظم، إنما يمتد ليشمل كافة الإجراءات والأعمال غير الدستورية، وأن ما قام به المجلس الحالي إنما يرد تحت عبارة وغيرها ". الأمر الذي نرى معه أحقية المحكمة بالنظر بمدى دستورية قرار إعلان حالة الطوارىء وكذلك مدى دستورية القرارات بقوانين الصادرة بموجب المادة ٤٣ وأيضاً مدى دستورية كافة القوانين والمراسيم غير الإدارية واللوائح والأنظمة وغيرها، ولكن ذلك – كما أسلفنا – لا يمتد ليشمل الطعن في المراسيم والقرارات الإدارية إذ تختص بذلك محكمة العدل العليا، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا برام الله في الطعن رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٨/٠٤/٢٤ من أنه " إن إصدار المراسيم والقرارات الإدارية ليست من قبيل الأعمال التشريعية المنصوص عليها في المادتين ٤٣، ٤١ من القانون الأساسي، وعندما أصدر الرئيس المرسوم الرئاسي موضوع الطعن، فقد أصدره بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء كما هو مبين من ديباجة المرسوم المشار إليها، ومجلس الوزراء لا يوجد له اختصاصات تشريعية، وجميع اختصاصاته إدارية، وبالتالي فإن هذا المرسوم هو عمل من أعمال الإدارة وأصدره الرئيس طبقاً لاختصاصاته التنفيذية، لأنه رأس السلطة الإدارية العليا، والقرارات الإدارية تخضع للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا ولا تختص المحكمة الدستورية بنظرها لأنها ليست من الأعمال التشريعية، والمادة ٢٤ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦ قد أوردت اختصاصات المحكمة الدستورية العليا في فقراتها من ١-٥، وبالرجوع إلى هذه المادة لم نجد من بين هذه الاختصاصات صلاحية النظر في الطعون التي توجه ضد الطعون الإدارية،

وقد بينت المادة ٢٧ من قانون المحكمة الدستورية العليا كيفية اتصال المحكمة بالدعوى بنصها على أنه " تتولى المحكمة الرقابة القضائية على الدستورية على الوجه التالي:

١- بطريق الدعوى الأصلية المباشرة التي يقيمها الشخص المتضرر أمام المحكمة استناداً إلى أحكام المادة ٢٤ من هذا القانون.

٢- إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية.

٣- إذا دفع الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي، أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز تسعين يوماً لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم تُرفع الدعوى في الميعاد، اعتبر الدفع كأن لم يكن.

٤- إذا كانت المحكمة تناقش نزاعاً معروضاً عليها وأثناء السير في النزاع تبين للمحكمة أن هناك نص غير دستوري متصل بالنزاع، فلها من تلقاء نفسها أن تتصدى بأن تفصل في عدم دستوريته بشرط أن يكون ذلك النص متصلاً فعلاً بالمنازعة المطروحة أمامها حسب الأصول ".

وتبعاً لما تقدم بيانه مارست المحكمة الدستورية العليا رقابتها على القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية بموجب المادة ٤٣ من النظام الأساسي المعدل. ومن أهمها حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية برام الله الصادر في الطعن رقم ٢٠٠٩/٣ تاريخ ٢٠١٠/٠٤/١٣، والتي أكدت فيه المحكمة خضوع القرارات بقوانين لرقابتها، وناقشت فيه المحكمة المادة ٤٣ من القانون الأساسي وأوضحت شروطها ومسوغات اللجوء إليها ومدى انطباقها على ظروف ووقائع القرار بقانون المطعون به أمامها، حيث جاء فيه " وبعد التدقيق والمداولة قانوناً نجد أن المطعون ضده سيادة الرئيس أصدر قراراً بقانون لسنة ٢٠٠٩ حظر بموجبه التعامل في البورصات الأجنبية، ونجد أن الشركة الطاعنة أسست طعنها في القرار المذكور لسببين:

١- لمخالفته نص المادة ٤٣ من القانون الأساسي المعدل.

٢- لمخالفته نص المادة ٢١ من القانون الأساسي آنف الإشارة.

ولما كان قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦ المتوجب التطبيق على وقائع هذه الدعوى قد نص في المادة ٢٤ منه على أنه تختص المحكمة دون غيرها بما يلي: ١- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة.. والمادة ٢٧ بينت آليات وطرق الرقابة على الوجه التالي: ١- بطريق الدعوى الأصلية التي يقيمها الشخص المتضرر أمام المحكمة استناداً إلى أحكام المادة ٢٤ من هذا القانون.. والمستفاد من النصين المذكورين أن للمحكمة صلاحية الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة بصورة مطلقة، وبالتالي فإن هذه الرقابة تشمل القوانين الصادرة من المجلس التشريعي والقرارات بقانون الصادرة من السيد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية طبقاً للمادة ٤٣ من القانون الأساسي المعدل، وبأن القرارات بقانون غير محصنة من رقابة المحكمة على دستوريتها، ولا ينال من ذلك أن يكون مناط إصدارها الضرورة التي لا تحتمل التأخير طبقاً لما استقر عليه الفقه وتحقيقاً لمبدأ سمو الدستور (القانون الأساسي) الذي تعلو قواعده وتسود على سائر القواعد القانونية في الدولة سواء تشريعاً أو لوائح أو قرارات، ولما في ذلك من تدعيم لمبدأ الشرعية وعدم الجواز لأي سلطة أو هيئة حاكمة في التصرف فيما

وعليه وبناءً على ما تقدم فإن الدعوى المرفوعة بشأن الطعن في المرسوم الرئاسي موضوع الطعن تكون غير مقبولة "، الحكم الأخير نقلاً عن تكروري، إياد جلال، مرجع سابق، هامش صفحة ٩٨.

منحه القانون الأساسي من اختصاصات، اللهم إلا إذا أجاز القانون الأساسي لها ذلك لأنها لا تملك هذه الاختصاصات وإنما لها حق ممارستها فقط، وبالتالي يغدو الدفع المتصل بعدم صلاحية المحكمة في الرقابة على حالات الضرورة مناط القرارات بقوانين غير وارد ويتعين رده لذا نقرر رده. كذلك نجد أن الدعوى الماثلة أقيمت بطريق الدعوى الأصلية وبالتالي فإنه يشترط لقبولها أن تكون مقامة من الشخص المتضرر طبقاً للمادتين ٢٧،٢٤ سالفتي الإشارة. ولما كان ذلك وكانت الشركة الطاعنة شركة خدمات واستشارات مالية واقتصادية... الأمر الذي يجعل من هذا القرار ماساً بنشاطاتها وعلى نحو يلحق الضرر المباشر بها مما يجعلها صاحبة مصلحة قائمة في تحريك طعنها الماثل وبالتالي تكون الدعوى مقبولة لذا نقرر قبولها من هذا الجانب فقط. وأما فيما نعاه وكيل الشركة الطاعنة على مخالفة القرار بقانون الصادر من المطعون ضده السيد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لأحكام المادة ٤٣ من القانون الأساسي المعدل فإن محكمتنا تجد أن هذه المادة تنص على أنه... والمستفاد من هذا النص أن القانون الأساسي أعطى لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحية إصدار القرارات بقانون ولها قوة القانون طبقاً للشروط التالية:

١- أن يكون المجلس التشريعي غير منعقد.

٢- توافر حالة الضرورة أي وجود المبرر الموجب لاتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.

وعليه وحيث أن المجلس التشريعي تعطل عن الانعقاد منذ سنوات بحيث أصبح هناك شبه استحالة لانعقاده من أجل الوفاء بمتطلبات اختصاصاته المنصوص عليها في القانون الأساسي على إثر الانقسام الحاصل بين المحافظات الشمالية والجنوبية من الوطن، الأمر الذي دعى إلى إعمال أحكام المادة ٤٣ من القانون الأساسي التي تعطي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وعلى سبيل الاستثناء استعمال صلاحياته التشريعية ضمن الضوابط المحددة في هذه المادة ومن ضمنها توفر حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير وتحتاج إلى غطاء تشريعي.

وبتطبيق ذلك على واقع الطعن الماثل نجد أن مبررات إصدار القرار بقانون محل الطعن الماثل ارتكزت على التنسيب الصادر من محافظة سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال بحيث جاء القرار بقانون لينظم المعاملات المالية في البورصة الأجنبية بهدف حماية الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين على حد سواء في ظل ظروف أزمة مالية هددت النظام المالي وبالتالي الاقتصادي بالانهيار، وفي ظل ظروف أحاطت المتعاملين في البورصة الأجنبية وعرضتهم لعمليات النصب (الاحتيال)، وتسريب أموال المواطنين إلى الخارج لانعدام الرقابة المالية على نشاطاتها. وحيث أن هذه الظروف التي تمسك بها ممثل المطعون ضده إرتقت إلى مستوى حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير واستدعت إصدار القرار بقانون محل الطعن الماثل تحصيناً لاقتصاد بلادنا بنشاطاته المختلفة المتصلة حلقاته ببعضها البعض وسهل التأثر أمام أية أزمة إقليمية ودولية. وعليه يغدو الطعن للسبب المبين أعلاه غير وارد ويتعين رده. وأما فيما نعاه وكيل الشركة الطاعنة على مخالفة القرار بقانون محل الطعن الماثل لأحكام المادة ٢١ من القانون الأساسي المعدل التي تنص على أنه (يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادىء الاقتصاد الحر). فإن محكمتنا ترى أن التحوط واتخاذ التدابير اللازمة التي توجبها حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير طبقاً لما سلف ذكره لا تتعارض مع الاقتصاد الحر ومبادئه التي يقوم عليها الاقتصاد الفلسطيني بل تعززه وتدعمه وتحميه. وعليه يكون هذا الطعن غير وارد ويتعين رده... وبالبناء على ما تقدم تقرر محكمتنا بالأغلبية عدم قبول الطعن "[١]. وقد سارت المحكمة

---

(١) لا بد لنا من الإشارة هناهنا إلى الاجتهاد السابق للمحكمة الدستورية العليا في حكمها الصادر في القضية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٧ تاريخ ٢٠٠٩/٠٥/٢٦، والتي أكدت فيه على أنه لا يجوز للرئيس تعديل القانون الأساسي في الظروف الاستثنائية وهو أمر جيد جداً، إلا أنها منحته فيه اختصاصات وصلاحيات واسعة جداً في الظروف الاستثنائية، ومن ضمنها استخدام المادة ٤٣ من القانون الأساسي، وهذا أمر ننتقده بشدة ونؤيد ما ورد في اجتهادها اللاحق في القضية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ تاريخ ٢٠١٠/٠٤/١٣، حيث جاء فيه "

الدستورية العليا الفلسطينية برام الله مع المبادئ الواردة في الطعن المشار إليه، والتي أكدت فيه خضوع القرارات بقوانين لرقابتها، في أحكام صدرت عنها بتاريخ لاحق عليه[١].

ونود في ختام هذه الدراسة أن نذكر كلمة أخيرة هي أن الاعتداء على الحرية – في الحقيقة – لا يتأتى دائماً من قبل أفراد سيئي النية إنما يتم أيضاً من قبل أشخاص شرفاء حسني النية، دفعهم حرصهم الشديد على المحافظة على النظام العام بعناصرة المختلفة إلى حرمان الأفراد من حرياتهم وحقوقهم التي يكفلها لهم الدستور، ولذلك يتوجب على جميع الناس وفي كل بقاع الأرض أن يعلموا بأن المحافظة على الحقوق والحريات العامة لا تعتمد البتة على الحوافر والمنح التي تقدمها السلطات، إنما تنبع من اليقظة والانتباه الدائم إلى كل اعتداء يتم من قبل أي فرد – مهما كانت صفته وحسن نيته من عدمها – على هذه الحقوق والحريات ومواجهته سلمياً وبصورة مشروعة وفقاً لأحكام القانون، وبكافة الوسائل والسبل المتاحة قانوناً، ذلك أن أي استسلام من قبلنا لمثل هذا الاعتداء – مهما كان حجمه ودرجة خطورته – سيجر إلى استسلام آخر وبالتالي إلى اعتداء أكبر وأكثر خطورة من السابق، الأمر الذي سوف يؤدي في نهاية المطاف إلى إهدار هذه الحقوق والحريات العامة المقدسة، بحيث تضحى النصوص الدستورية والقانونية التي تقرها لا تساوي ثمن الحبر التي خُطت به.

لرئيس السلطة الوطنية أن يحل محل البرلمان أو المجلس التشريعي ويصدر التشريعات اللازمة لمجابهة الظروف الاستثنائية لحين عرضها على المجلس التشريعي صاحب الاختصاص من الأصل بأمور التشريع وإن تقدير قيام حالة الضرورة أمر متروك لرئيس السلطة الوطنية وله الحرية الكاملة في مباشرة سلطته الاستثنائية دون أدنى قيد إذا تحققت شروط انعقادها، وإن تخويل رئيس السلطة الوطنية الإجراءات التي تقتضيها الظروف الاستثنائية – أي حق اتخاذ جميع الإجراءات لمواجهة الظروف – غير محدد ويكون في نطاق هذه الإجراءات في جميع المجالات دون تحديد في ميدان معين، ويحدد بالذات متى أعلن الفقه أن سلطة رئيس الدولة مطلقة دون حدود، إذ يحق له القيام بجميع الأعمال إلا الإنفراد في تعديل القانون الأساسي (الدستور) مادة ١٢٠ من القانون الأساسي... المادة ٤٣ من القانون الأساسي تُمكن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من إصدار تشريعات لها قوة القانون كونه الراعي لمصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة استناداً لأحكام المادة ٣٥ من ذات القانون، ولأن رعاية رئيس السلطة الفلسطينية لمصالح الشعب الفلسطيني تتطلب الحرص على الاستقرار بكل مناحي الحياة وتسيير المرافق والسلطات العامة بانتظام، لأن نطاق سلطة الرئيس في هذا المجال مطلقة وغير محدودة لحين تجاوز الظروف الاستثنائية "، الحكم نقلاً عن تكروري، إياد جلال، مرجع سابق، هامش صفحة ١٠٠.

(١) من قبيل الحكم الصادر عنها في الطعن رقم ٣ لسنة ٢٠١٢ تاريخ ٢٠١٣/٠٤/٢٣، والذي جاء فيه " إن المحكمة ترى أن المادة ٢٤ من قانون المحكمة الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦ حددت اختصاصات المحكمة بالعديد من المسائل حصراً والتي من ضمنها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، ولما كان ذلك وكان من المقرر أن المقصود بالقوانين تلك التي تشمل التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل بذلك طبقاً لأحكام المادة ٢/٤٧ من القانون الأساسي وتلك التشريعات التي يصدرها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب قرار بقانون طبقاً لأحكام المادة ٤٣ من القانون المذكور. وحيث= =أن مصطلح القوانين الذي ورد في المادة ٢٤ من قانون المحكمة الدستورية جاء مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد الدليل على تقييده، وحيث لم يرد ما يقيد النص المطلق المتصل بمصطلح القوانين، الأمر الذي ينهض معه القول بأن رقابة المحكمة لا تقتصر فقط على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وإنما تنسحب على القرار بقانون الذي يصدره رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية طبقاً للضوابط المرسومة في القانون، وحيث لا ينال من ذلك الصفة الوقتية للقرار بقانون، والرقابة الدستورية على هذا النوع من القرارات وطبقاً لما ذهب إليه الفقهاء تقتضيها الاعتبارات العملية تأكيداً لسيادة القانون، ولما للقرارات بقانون من أهمية وخاصة ما ينظم منها حرية المواطنين وأمنهم، كما أنه يحقق ما ابتغاه المشرع من وضع قانون المحكمة الدستورية وهو منع تضارب الأحكام وتناقضها في فهم الدستور "، الحكم نقلاً عن تكروري، إياد جلال، مرجع سابق، هامش الصفحتين ١٠١ و ١٠٢.

الخاتمة

ناقشنا في هذه الدراسة موضوعاً مهماً من موضوعات القانون الدستوري والحريات العامة، وهو حرية الاجتماع، حيث أوضحنا في الفصل الأول ماهية الحريات العامة وحرية الاجتماع، وذلك من خلال بيان مفهوم الحريات العامة وأسسها وتصنيفاتها وموقع حرية الاجتماع منها، وكذلك تعريف حرية الاجتماع وبيان عناصرها وأنواعها وتمييزها عما قد يشتبه بها من أعمال وتجمعات وايضاح علاقتها بغيرها من الحريات العامة وموقف المواثيق الدولية والإقليمية منها.

بينما استعرضنا في الفصل الثاني التنظيم التشريعي لحرية الاجتماع في عدد من الدول الغربية والعربية، حيث أوضحنا تنظيمها الدستوري والقانوني في كل من انجلترا وفرنسا، وتنظيمها الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية ، كما تناولنا التنظيم الدستوري والقانوني لها في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وفلسطين مع الإشارة في الهامش إلى ذلك التنظيم في كل من البحرين وقطر.

ومن ثم خصصنا الفصل الثالث لبيان حدود سلطات الضبط الإداري تجاه حرية الإجتماع في كل من الظروف العادية والظروف الاستثنائية، ومدى الرقابة القضائية عليها في كل منهما، حيث أبرزنا المبادئ والقواعد العامة التي تحكم عمل سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، وتلك القواعد والمبادئ العامة التي تحكم عملها في الظروف الاستثنائية، كما أوضحنا المبادئ والقواعد العامة المتعلقة بالرقابة القضائية على أعمال وتصرفات هذه السلطات في كل من الظروف العادية والاستثنائية. ثم انتقلنا لبيان هذه الحدود وتلك الرقابة سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية في كل من انجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية والمملكة الأردنية الهاشمية وفلسطين.

وبعد، فإنه لا بد لكل دراسة من نتائج تلخص ما توصل إليه الباحث من خلال بحثه، وتكون نقطه ارتكاز لما يقدمه من توصيات واقتراحات في نهاية بحثه. وسيراً مع عنوان أطروحتنا ، فإننا سوف نقصر – من حيث المبدأ – على سرد ما توصلنا إليه من نتائج وعرض ما نراه من توصيات على التشريع الفلسطيني:

أ- خلاصة البحث ونتائجه:

يمكننا إجمال أهم ما توصلنا إليه من خلال دراستنا في النقاط التالية:

١- أن الحكومات على اختلاف أنواعها ومسمياتها قد تفننت في اختلاق الأعذار والحجج التي تؤدي إلى تقييد الحريات العامة والتضييق على ممارستها ومن ضمنها بالطبع حرية الاجتماع، الأمر الذي يدل على استمرار الصراع الأزلي المستمر الدائم بين السلطة والحرية.

٢- أن الشروط والمتطلبات القانونية التي يتطلبها المشرع بغية السماح بتنظيم اجتماع عام تعتبر مرآة صادقة تعكس مدى جدية احترام ذلك المشرع لحق الأفراد، المكفول بموجب الدساتير والاعلانات والاتفاقيات والعهود الدولية، في ممارسة حرية الاجتماع فعلاً وحقيقة وبصورة سليمة هادفة تؤدي إلى تحقيق الغرض المبتغى المنشود من ممارستها، ولذلك اختلفت هذه الشروط والمتطلبات تبعاً لمدى سمو ورقي الدرجة التي وصلتها الدول المختلفة في مجال الديمقراطية واحترامها الحقيقي لحقوق الإنسان وحرياته العامة، بحيث تكمم الحريات ويتم فرض قيود عديدة تجعل ممارستها الحقيقية من قبيل المستحيلات كلما زاد ابتعاد الدول عن السبيل الديمقراطي التعددي السوي واقتربت من المنهج الدكتاتوري الشمولي والعكس صحيح.

٣- أن العبرة في تقرير مدى احترام دولة ما لممارسة الأفراد لحرية الاجتماع يكمن في الحقيقة في كيفية تعاطى السلطة التنفيذية ممثلة بالجهات الإدارية المختصة مع نصوص الدستور التي تقرها ونصوص القانون التي تكفل ممارستها وتنظم تلك الممارسة، ذلك أن هذه السلطة

بإمكانها من خلال ممارساتها على أرض الواقع وتحت ستار المحافظة على النظام العام أن تقوم باهدار هذه الحرية الدستورية وتجاهل النصوص القانونية المنظمة لها وافراغ حرية الاجتماع من مضمونها تماماً، الأمر الذي يبرز معه دور القضاء حامي الحقوق والحريات العامة في كف يد هذه السلطة عن العبث بحريات الناس وحقوقهم.

٤- تناول القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ الحقوق والحريات العامة في الباب الثاني منه، تحت عنوان " الحقوق والحريات العامة "، وقد كان موفقاً في استعراضه للحقوق والحريات العامة وإقراره بها، حيث لم يكتف بالحقوق والحريات العامة التقليدية، إنما تعداه إلى النص على الحقوق والحريات العامة الحديثة، بل وأيضاً الحقوق والحريات العامة المتعلقة بفلسطين.

ونرى بأن استخدام المشرع الدستوري الفلسطيني لمصطلح " الحقوق والحريات العامة " عنواناً لهذا الباب، يستحق الإشادة والتأييد، إذ أنه بذلك يكون قد ألقى الضوء على الجانب الايجابي المهم المتمثل بوجود التزامات على عاتق السلطة العامة تجاه حريات الأفراد وحقوقهم تكريساً منه للمبادىء الحقوقية الرسخة المتمثلة بأن الحريات العامة قد أضحت امتيازات للأفراد في مواجهة السلطة يتوجب عليها احترامها وحمايتها، هذا فضلاً عن عدم اكتفاءه بمصطلح " الحقوق " وإضافة مصطلح " الحريات " إليه، للدلالة على وجود حقوق وأيضاً وجود حريات، وأخيراً أضاف إلى المصطلحين كلمة " العامة " تأكيداً على أن هذه الحقوق والحريات هي عامة، أي اضفاء صفة العمومية عليها، الأمر الذي يجعل من التسمية تعبر تعبيراً سليماً عن المفهوم الصحيح للحقوق والحريات العامة والتي يتمتع بها الجميع سواء أكانوا مواطنين أم أجانب، باستثناء الحقوق والحريات السياسية القاصرة على المواطنين دون الأجانب. ولكنه بالمقابل أغفل النص في العنوان على الجانب الآخر لهذه الحقوق والحريات العامة والمتمثل بوجود واجبات ملقاة على عاتق الأفراد تجاه المجتمع.

وقد أورد المشرع هذه الحقوق والحريات العامة في الباب المشار إليه بعد أن أكد في المادة الخامسة من الباب الأول من القانون الأساسي على أن نظام الحكم في فلسطين هو نظام ديمقراطي، وهذا التأكيد مهم جداً، إذ يترتب عليه من وجهة نظرناً تقييد المشرع عند تناوله للحقوق والحريات العامة بالتنظيم بالأسس والمبادئ التي يقوم عليها النظام الديمقراطي، وبالتالي عدم جواز تقييدها بما يخالف أسس ومبادىء وروح النظام الديمقراطي.

٥- أن المشرع الدستوري الفلسطيني لم يكتف بتعداد الحقوق والحريات العامة المعروفة في القانون الأساسي الفلسطيني، إنما تعداه إلى النص صراحة في المادة العاشرة منه على أنها مُلزمة وواجبة الإحترام وبأنه يتوجب على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تقوم بالإنضمام إلى الإعلانات والمواثيق والاتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان. ولكن وعلى الرغم من ايجابيات ذلك النص، إلا أنه جاء قاصراً في أمر جوهري، يتمثل في عدم اعتباره للاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته العامة جزءاً لا يتجزأ من القانون الأساسي الفلسطيني. كما قام المشرع بوضع نص عام على درجة كبيرة من الأهمية والخطورة لحماية وحقوق الإنسان وحرياته العامة من التعدي وكفالة ممارستها من قبل الأفراد، وذلك في المادة ٣٢ من القانون الأساسي والذي أكد فيها على أن الاعتداء على هذه الحقوق والحريات يُعد جريمة، وهذه الجريمة لا تسقط الدعوى سواء الجزائية أم المدنية الناشئة عنها بالتقادم وضمان السلطة الوطنية بتعويض المضرور تعويضاً عادلاً عما لحق به بسببها. ولكنه أغفل وضع نص عام يمنع بموجبه القوانين المنظمة للحقوق والحريات العامة من المساس بجوهر هذه الحقوق والحريات أو أساسياتها.

٦- أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد مهد لحرية الاجتماع موضوع دراستنا بكفالة حرية الرأي والتعبير في المادة ١٩ من القانون الأساسي، ومن ثم نص عليها صراحة في المادة رقم ٢٦ والتي قضت بأنه " للفلسطينين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم

على وجه الخصوص الحقوق الأتية:... ٥- عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون ". وظاهر من النص بأن المشرع قد اعتبر حرية الاجتماع من الحقوق والحريات العامة السياسية، ونرى بأن الهدف من ذلك هو إبراز وتأكيد الدور السياسي المهم الذي تلعبة حرية الاجتماع في الحياة السياسية للدول المختلفة وهذا أمر سليم، كما اعتبر حرية الاجتماع الخاص مطلقة دون قيود لا سيما قيد حضور الشرطة للاجتماع، وهذا أمر قانوني منطقي سديد، بينما أقر حرية الاجتماعات العامة ولكن ليس بصورة مطلقة كحرية الاجتماعات الخاصة، إنما قيدها بقيد حدود القانون، وبذلك يكون القانون الأساسي قد أحال موضوع تنظيم ممارسة حرية الاجتماعات العام إلى قانون يصدر لهذا الغرض.

٧- أن دولة فلسطين قد انضمت بتاريخ ٢٠١٤/٠٤/٠١ إلى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٩٦، وبناءً عليه يعتبر هذا العهد نافذاً فيها بكافة ما تضمنه من حقوق وحريات عامة ومن ضمنها حرية الاجتماع.

٨- أن القانون المنظم لحرية الاجتماع في فلسطين حالياً هو القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨ بشأن الاجتماعات العامة، فضلاً عن القرار رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨، والتي وللأسف تجاوزت حدود القانون الذي يفترض أنها قد صدرت لتنفيذه فقط. ونرى بأن قانون الاجتماعات العامة المشار إليه هو قانون عصري ومتطور وحديث، ويشجع فعلاً وحقيقةً على ممارسة حرية الاجتماع ويحترم قدسيتها، خلافاً للائحة التنفيذية التي تضمنت نصوصاً تخالفه وتنتهك أحكامه وتقيد حرية الاجتماع وتكبلها بأمور لم ترد في متن القانون.

٩- لقد عَّرف قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني الاجتماع العام في المادة الأولى منه بأنه " كل اجتماع عام دعي إليه خمسون شخصاً على الأقل في مكان عام مكشوف، ويشمل ذلك الساحات العامة والميادين، الملاعب، والمتنزهات وما شابه ذلك ". ونرى بأن هذا التعريف هو تعريف موسع إلى حد ما، إلا أن المشرع قيد فيه اعتبار اجتماع ما اجتماعاً عاماً بقيدين، الأول هو قيد العدد، حيث اشترط توجيه دعوات الحضور لخمسين شخصاً على الأقل، والثاني هو قيد المكان، إذ اشترط عقد الاجتماع في مكان عام مكشوف، في حين أنه لم يورد أي قيد فيما يتعلق بالغرض أو الغاية أو الهدف من عقد الاجتماع. ومسلك المشرع الفلسطيني في تقييد الاجتماع العام بقيد المكان العام هو مسلك منتقد وغير سديد، ذلك أن الربط فيما بين الاجتماع العام من جهة، وبين انعقاد الاجتماع في مكان عام من جهة أخرى، واستتباع ذلك بضرورة انعقاد الاجتماع في مكان عام كي نطلق عليه وصف الاجتماع العام، أمر غير سديد إطلاقاً، إذ أن انعقاد الاجتماع في مكان عام أو انعقاده في مكان خاص منبت الصلة تماماً بإطلاق وصف اجتماع عام عليه من عدمه، لأن الأمر المهم هو توافر عناصر وشروط الاجتماع العام لا مكان انعقاده لمنحه صفة العمومية من عدمها، ويا ليت المشرع الفلسطيني اكتفى بذلك، بل إنه أضاف إليه كلمه مكشوف وتطلب لكي يعتبر الاجتماع عاماً أن يتم عقده في مكان عام مكشوف، وهذا أمر منتقد بشدة إذ كيف سيتم عقد اجتماع عام في مكان مكشوف في فصل الشتاء تحت المطر ووسط الرياح؟!.

١٠- أن المشرع الفلسطيني قد وضع في قانون الاجتماعات العامة مبدأً عاماً في المادة الثانية منه مفاده حرية ممارسة المواطنين لحق عقد اجتماعات عامة وفقاً لأحكامه، وعدم جواز المس بها أو وضع القيود عليها إلا وفقاً للضوابط المنصوص عليها في القانون ذاته.

١١- أن المشرع الفلسطيني قد أغفل النص سواء في القانون أو في اللائحة التنفيذية على الفئات المستثناة من تطبيق أحكام قانون الاجتماعات العامة على الاجتماعات الخاصة بها، وذلك على الرغم من وجود اجتماعات عديدة جداً ولفئات عديدة أيضاً تعتبر بحكم طبيعتها اجتماعات خاصة لا اجتماعات عامة، وبالتالي لا يجوز اخضاع هذه الاجتماعات الخاصة لأحكام قانون

الاجتماعات العامة، من قبيل اجتماعات الهيئات العامة للجمعيات الخيرية والشركات والنوادي المتعلقة بتحقيق أغراضها، والاجتماعات المهنية التي تعقدها النقابات المهنية المرتبطة بتحقيق أغراضها وغيرها.

١٢- أن قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني قد تضمن نصاً مباشراً واضحاً صريحاً بالأخذ بنظام أو قيد الإخطار أو الإشعار المسبق فقط ليس إلا، وذلك في المادة الثالثة منه والتي جاء فيها " يحق عقد الاجتماعات العامة على أن يوجه **إشعار كتابي** للمحافظ أو مدير الشرطة بذلك قبل ٤٨ ساعة على الأقل من موعد عقد الاجتماع "، وظاهر بأن هذا النص لم يتضمن سوى قيد الإشعار المسبق فقط، وليس ذلك فحسب بل إن القانون قد اكتفى بالإشعار المسبق دون أن يمنح الإدارة حق الاعتراض على عقد الاجتماع بتاتاً، وبالتالي لا يحق للمحافظ أو مدير الشرطة إطلاقاً الاعتراض على عقد الاجتماع العام المخطر عنه بحجة إمكانية أو احتمال أن يؤدي عقده إلى اخلال بالنظام العام، لأن النص القانوني المذكور لم يمنحه حق الاعتراض وإنما اكتفى باشعاره، فضلاً عن أن هذه الذريعة الواهية تمثل رجماً بالغيب لا يجوز التعويل عليها قانوناً بل يتوجب على سلطات الضبط الإداري القيام بمهامها وواجباتها والتي تأتي في مقدمتها المحافظة على النظام العام أثناء ممارسة المواطنين لحقوقهم وحرياتهم العامة الدستورية وليس اتخاذ النظام العام ذريعة للاعتراض على ممارستها. وكذلك فإن كافة نصوص القانون الأخرى لم تمنح المحافظ أو مدير الشرطة حق الاعتراض، إذ يتبين من استعراض نصوص القانون الأخرى بأن المادة ٤/ج منه قد منحت المحافظ ومدير الشرطة – ودون المساس بالحق في الاجتماع إطلاقاً – اختصاص وضع ضوابط على مدة ومسار الاجتماع وذلك بهدف تنظيم حركة المرور فقط ليس إلا.

أما اللائحة التنفيذية وخلافاً لأحكام القانون، فقد استبدلت قيد الإشعار المسبق بقيد الترخيص المسبق، وذلك بنص صريح مباشر ورد في المادة ١١ منها، بالقول " يكون رد الشرطة على الإشعار المشار إليه في المادة ١ من هذه اللائحة على شكل **ترخيص مكتوب** وفق صيغة يقررها مدير عام الشرطة... "، وأيضاً بنص غير مباشر ورد في المادة ٦ منها بالقول " إذا خرج الاجتماع العام عن غرضه أو حدث تجاوز للشروط التي **رُخص** بموجبها.. ". وظاهر بأن هذين النصين من اللائحة التنفيذية قد استبدلاً قيد الإشعار المسبق بقيد الترخيص المسبق، وليس ذلك فحسب بل إن المادة ١١ توحي وكأن تجاهل الشرطة للرد على الطلب يعني الرفض وهذه كارثة أخرى تضاف لكارثة اشتراط الترخيص. وبالتالي يثور التساؤل حول القيمة القانونية لقيد أو شرط الترخيص المسبق الوارد في اللائحة التنفيذية؟ ونرى دون تردد بأن النص الوارد في المادة الثالثة من القانون هو النص الأحق والأولى بالتطبيق من كافة النصوص الواردة في اللائحة التنفيذية التي أهدرت وهدمت نص المادة ٣ من القانون، وذلك للأسباب القانونية الجوهرية التي أوضحناها تفصيلاً في متن أطروحتنا بهذا الخصوص فنحيل إليها. وعليه فإننا نرى بأن أي نص ورد في هذه اللائحة التنفيذية مخالف لأحكام القانون التي صدرت بموجبه هو نص باطل خالٍ من أي حجية أو قيمة قانونية.

١٣- أن قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني قد أوضح إجراءات تقديم الإشعار أو الإخطار في المادتين الثالثة والرابعة منه، وذلك بأن يتم توجيه الإشعار إلى المحافظ أو مدير الشرطة قبل ٤٨ ساعة على الأقل من الموعد المنوي عقد الاجتماع فيه، وأن يتم تقديم الإشعار كتابة من قبل الأشخاص الراغبين في عقد الاجتماع أي منظمي الاجتماع شريطة أن لا يقل عددهم عن ثلاثة أشخاص وأن يتم توقيعه منهم، وفي حال تقديم الإشعار من قبل شخص معنوي فيكتفى بتوقيع الشخص الذي يمثل هذا الشخص المعنوي على الإشعار. أما البيانات التي يجب أن يتضمنها الإشعار فهي المكان والزمان اللذين سوف يتم عقد الاجتماع فيهما والغرض أو الهدف من عقد الاجتماع. كما منح القانون للمحافظ أو لمدير الشرطة – ودون المساس بالحق في الاجتماع –اختصاص وضع ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع فقط وبغرض تحقيق هدف

محدد وحيد هو تنظيم حركة المرور، وشريطة أن يقوم المحافظ أو مدير الشرطة بابلاغ المنظمين بهذه الضوابط خطياً بعد ٢٤ ساعة على الأكثر من موعد قيام المنظمين بتسليم الإشعار، وفي حال عدم تلقي المنظمين لمثل هذه الضوابط حول مدة الاجتماع ومساره في الموعد المحدد، فيحق لهم حينها عقد الاجتماع العام وفقاً لما ورد في الإشعار المقدم منهم. ونرى بأن المشرع قد خلط هنا ما بين الاجتماع العام والذي يكون بطبيعته في مكان ثابت وبالتالي غير متحرك، وما بين المسيرة والتي هي بطبيعتها متحركة من مكان إلى آخر بحيث يكون لها نقطة انطلاق ونقطة انتهاء، فالاجتماع العام لا مسار له أنما مكان أو موقع محدد بخلاف المسيره. أما اللائحة التنفيذية فقد تضمنت – فضلاً عما تقدم – أموراً مجاوزة ومخالفة لما ورد في متن القانون، أوردناها في متن أطروحتنا وعلقنا عليها فنحيل إليها، ونكتفي في هذا المقام بالتأكيد على عدم قانونيتها.

١٤- أن قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني قد أغفل النص على بعض الأمور التنظيمية المهمة المتعلقة بالمكان والزمان، فمن حيث المكان أغفل بيان الأماكن التي لا يجوز فيها عقد اجتماعات عامة كأماكن العبادة مثلاً، ومن حيث الزمان أغفل وضع ضوابط لزمان عقد الاجتماع والساعات الجائز فيما عقده خلالها، تاركاً هذا الأمر جزئياً فقط وليس كلياً إلى المحافظ ومدير الشرطة، وذلك من خلال السماح لهما بأن يضعا ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع وبهدف محدد هو فقط تنظيم حركة المرور ليس إلا.

١٥- أوجب قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني في المادة ٥ منه على الجهات ذات الاختصاص وبناءً على طلب الجهة المنظمة للاجتماع أن تتخذ جميع التدابير اللازمة لحمايته شريطة عدم اخلالها بحرية المجتمعين وسير عملية الاجتماع بتاتاً، ولكنه أغفل النص على تشكيل لجنة لحفظ النظام في الاجتماع.

١٦- أن العقوبات الجزائية التي فرضها قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني على مخالفة أحكامه في المادة السادسة منه هي عقوبات بسيطة إلى حد بعيد، وتتمثل في الحبس مدة لا تزيد عن شهرين أو بغرامة لا تتجاوز خمسين ديناراً أردنياً أو ما يعادلها بالعملة المتداولة، وبذلك يكون المشرع قد منح القاضي صلاحية تقديرية في الحكم بالحبس لمدة لا تزيد عن شهرين أو فقط بالغرامة التي لا تتجاوز ٥٠ دينار أردني، وذلك وفقاً لما يترائى له من وقائع القضية وظروفها وملابساتها، ولكن دون أن يمنحه حق الجمع بينهما أي بين الحبس والغرامة، وهذا أمر حسن ويتسق مع جوهر النص الذي تضمن عقوبات بسيطة تشجع على ممارسة حرية الاجتماع وتحترم قدسيتها.

١٧- أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد أوضح في المادة ١/٨٤ من القانون الأساسي مهام ووظائف قوات الشرطة في فلسطين، وذلك على سبيل الحصر، ومن أهمها حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة، ولكنه وضع لها شرطاً جوهرياً غاية في الأهمية بهذا الصدد يحكم عملها ويقيده، ويتمثل في وجوب قيامها بتنفيذ ذلك في الحدود التي رسمها القانون وفي ظل احترام كامل تام منها للحقوق والحريات العامة، وبعبارة أخرى فإن قيامها بحفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة يجب أن يتم في ظل احترامها الكامل التام لحقوق الإنسان وحرياته العامة، وبخلاف ذلك يعد عملها عملاً غير مشروع لمخالفته للنص الدستوري المشار إليه.

١٨- أن حرية الاجتماع في فلسطين في ظل القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨ بشأن الاجتماعات العامة، ليست حرية مطلقة تتم ممارستها بصورة مطلقة دون قيود أو ضوابط، إنما هي حرية مقيدة بعدد من القيود والضوابط العامة وذلك للمحافظة على النظام العام في البلد بعناصره المختلفة، ولذلك تم فرض عدد من القيود والضوابط على ممارستها من قبل الأفراد الراغبين بعقد اجتماعات عامة، وهذه القيود أو الضوابط تمثل سلطات في يد جهات الضبط الإداري المختصة تجاهها.

١٩- أن قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني لم يمنح سلطات الضبط الإداري حق منع عقد الاجتماع العام، ونستند في ذلك إلى نصوص المواد ٢ و ٣ و ٤ من القانون، والتي أوضحت المبدأ العام القاضي بحق المواطنين في عقد الاجتماعات العامة بحرية وعدم جواز المساس بهذا الحق أو وضع أية قيود على ممارسته إلا وفقاً للضوابط الواردة في متن القانون ذاته، وبينت هذه القيود بأنها تتضمن فقط قيد الإشعار أو الإخطار ليس إلا، وذلك دون أن تمنح المحافظ أو مدير الشرطة أي حق بالاعتراض على عقد الاجتماع، وبالتالي لا يحق لهما إطلاقاً الاعتراض على عقد الاجتماع العام المخطر عنه بحجة إمكانية أو احتمال أن يؤدي عقده إلى اخلال بالأمن أو النظام العام، لأن نصي القانون لم تمنحهما حق الاعتراض وإنما اكتفت باشعارهما، أي وضعهما بالصورة، وكل ما منحتهما ايه هو الحق في وضع ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع بغية تحقيق هدف محدد وحيد هو تنظيم حركة المرور وشريطة أن لا يمس ذلك بالحق في الاجتماع.
أما اللائحة التنفيذية، فقد استبدلت – وخلافاً لأحكام ونصوص القانون الواضحة الصريحة – قيد الإشعار بقيد الترخيص، وذلك في المادتين رقمي ١١ و ٦ منها، الأمر الذي يعطي للمحافظ أو مدير الشرطة حق منع الاجتماع العام المخطر عنه، وذلك عن طريق عدم منح الترخيص أو حتى مجرد تجاهل الإشعار أو الإخطار، ونرى عدم قانونية شرط الترخيص المسبق الوارد في اللائحة التنفيذية وبطلانه لمخالفته الصريحة لنصوص المواد ٢ و ٣ و ٤ من قانون الاجتماعات العامة التي صدرت اللائحة لتنفيذه وبالتالي لا يجوز لها البتة مخالفة أحكامه، فضلاً عن أنه يتمتع بالأعلوية عليها ويسمو عليها وفقاً لقاعدة التدرج الهرمي للتشريع، وذلك على التفصيل المذكور في متن أطروحتنا فنحيل إليه.
أما إذا تم عقد اجتماع عام دون قيام المنظمين بتقديم الإشعار أو الإخطار المطلوب، فإنه يعد حينذاك اجتماعاً مخالفاً للقانون يعرض كلاً من المنظمين والمجتمعين للعقوبات المفروضة بموجب المادة السادسة من القانون، والتي عاقبت كل من يخالف أحكام القانون بالحبس مدة لا تزيد عن شهرين أو بغرامة لا تتجاوز خمسين ديناراً أردنياً أو ما يعادلها بالعملة المتداولة، الأمر الذي نرى معه جواز قيام المحافظ أو مدير الشرطة في هذه الحالة بمنع عقده لأنه اجتماع مخالف للقانون كونه لم يتم الإخطار عنه.
٢٠- لم يتضمن قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني نصاً صريحاً يجيز بموجبه لسلطات الضبط الإداري حضور الاجتماعات العامة، إلا أنه مع ذلك تضمن نصاً يمكننا أن نستشف من خلاله هذا الجواز، هو نص المادة ٥ من القانون، والتي قضت بأنه يتوجب على الجهات ذات الاختصاص وبناءً على طلب الجهة المنظمة للاجتماع أن تتخذ ما يلزم من اجراءات الحماية شريطة أن لا يترتب على تلك الإجراءات أي مس بحرية المجتمعين وسير عملية الاجتماع، الأمر الذي يعني بصورة ضمنية منح سلطات الضبط الإداري حق حضور الاجتماع العام، وإلا فكيف سوف تقوم هذه السلطات باتخاذ اجراءات الحماية دون الحضور. وعموماً فإننا نرى جواز قيام سلطات الضبط الإداري بحضور الاجتماع العام المخطر عنه، ذلك أن من أهم اختصاصات سلطات الضبط الإداري الدستورية بموجب المادة ١/٨٤ من القانون الأساسي الفلسطيني هو حماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة بل إن هذه الحماية هي أساس وجودها وجوهر عملها، ومن ثم يتوجب على هذه السلطات أن تتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بحماية الناس وممتلكاتهم والمحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة تجاه الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع وذلك ضمن إطار ونطاق الحدود والضوابط القانونية التي تحكم عملها بهذا الخصوص، ومن أهمها وفقاً للنص الدستوري ذاته القيام بعملها في الحدود التي رسمها القانون وفي احترام كامل للحقوق والحريات. وحضور سلطات الضبط الإداري للاجتماع يقتصر فقط على اتخاذ اجراءات الحماية، وشريطة أن لا تمس تلك الاجراءات بحرية المجتمعين أو بسير عملية الاجتماع.

٢١- أن قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني قد جاء خالياً من أي نص قانوني بشأن موضوع خطير جداً وهو جواز فض الاجتماع العام، ومع ذلك فإننا نرى جواز قيام سلطات الضبط الإداري بفض الاجتماع العام في عدة أحوال: أولها جواز فض الاجتماع العام غير المخطر عنه، لأنه يعد عندئذ اجتماعاً مخالفاً لأحكام قانون الاجتماعات العامة يحق لهذه السلطات فضه. وثانيها جواز فض الاجتماع العام المخطر عنه في حال خروجه عن الغرض المحدد في الإشعار المقدم من قبل المنظمين، كالتحريض على ارتكاب الجرائم مثلاً، وكذلك في حال حدوث إخلال خطير بالنظام العام فيه، وتتدرج أعمال الشغب ضمن هذا الإخلال، من قبيل حدوث مشاجرة عنيفة فيه أو التعرض بالايذاء للأشخاص أو تدمير للممتلكات سواء العامة أم الخاصة، ولكن لا يجوز لها التدخل والفض في حال علو الأصوات والنقاش الحاد والصراخ. أما عن آلية الفض فنرى بأنه يتوجب أن تبدأ من الأقل شدة إلى الأكثر شدة.

٢٢- أن فلسطين قد عرفت الرقابة القضائية على أعمال وتصرفات سلطات الضبط الإداري في العصر الحديث منذ عهد الانتداب البريطاني عليها، واستمرت هذه الرقابة حتى وقتنا الحاضر من خلال المادة ١٠٢ من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ والتي قضت بإنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية، وكذلك قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ والذي تضمن النص على بيان اختصاصات محكمة العدل العليا في المادة ٣٣ منه، وقد اتسمت هذه الاختصاصات بأنها اختصاصات واسعة تأثراً بما ورد في قوانين الانتداب البريطاني ذات الصلة وقانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وقانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ الذي كان سارياً في الضفة الغربية، وهو أمر جيد جداً، لأنه يهدف إلى تحقيق العدالة. ولكن تبين لنا وللأسف الشديد من استعراض العديد جداً من الأحكام الصادرة عنها بشأن سلطات الضبط الإداري تجاه الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية، عدم وجود أي حكم صادر عنها يتناول حرية الاجتماع موضوع دراستنا، وبناءً عليه فقد اكتفينا بذكر بعض الأحكام العامة المتعلقة برقابتها على هذه السلطات في الظروف العادية، باعتبار أن القواعد والمبادئ العامة الواردة فيها تنطبق على مجمل الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع محل دراستنا.

٢٣- أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد عالج الظروف الاستثنائية في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته، في موضعين: الأول في الباب السابع منه والذي ورد تحت عنوان " أحكام حالة الطوارئ " وتضمن خمسة مواد من المادة ١١٠ وحتى المادة ١١٥، والثاني في المادة ٤٣ منه، والخاصة بما يسمى في النظم المقارنة لوائح أو أنظمة الضرورة أو القوانين المؤقتة، والذي أطلق عليها مسمى " قرارات لها قوة القوانين ". وقد تبين لنا من الرجوع إليهما بأن المشرع الدستوري الفلسطيني قد أخذ بكل من نظام حالة الطوارئ ونظام حالة الضرورة واكتفى بهما لمواجهة الظروف الاستثنائية، ولم يأخذ بتاتاً بنظام الأحكام العرفية العسكرية التي أخذت به العديد من الدول مع نظام حالة الطوارئ في حال عدم كفايته لمواجهة هذه الظروف.

٢٤- أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد حدد في المادة ١١٠ من القانون الأساسي الحالات التي يجوز فيها إعلان حالة الطوارئ، وذلك على سبيل الحصر، وهي تحديداً وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية، وهذا أمر حسن كونه يسهل رقابة القضاء على قرار إعلان حالة الطوارئ ويعد ضمانة من ضمانات الحقوق والحريات العامة. كما جعل فيها قرار إعلان حالة الطوارئ بيد السلطة العليا في الدولة ممثلة بالرئيس، فضلاً على ضرورة أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ على بيان الهدف منه والمنطقة التي يشملها ومدته الزمنية. وكذلك وضع فيها مدة محددة لحالة الطوارئ هي ٣٠ يوماً قابلة للتمديد لمدة مماثلة بموافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي. وأيضاً لم يشترط المشرع فيها عدم انعقاد المجلس التشريعي أو تعطل ذلك الانعقاد شرطاً مسبقاً لإعلان حالة الطوارئ، وهذا

ظاهر جلي من خلال منحه حق تمديدها مما يقطع بعدم تعطل انعقاده خلالها. ومع ذلك فقد تمنع الظروف الاستثنائية التي تم إعلان حالة الطوارئ من أجل مواجهتها انعقاد المجلس من الناحية العملية. وتبعاً لذلك منح المشرع في المادة ٤/١١٠ للمجلس التشريعي حق الرقابة على إجراءات وتدابير سلطة الطوارئ لدى أول اجتماع يعقده عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق، ولكنه للأسف منحه فقط حق الاستجواب والمحاسبة دون الإلغاء. وقد أغفل المشرع في هذه المادة إضافة شرط لإعلان حالة الطوارئ وهو عدم امكانية أو استحالة مواجهة هذه الأخطار دون إعلانها، فضلاً عن أغفاله بيان قوة التهديد أو درجته.

٢٥- أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد منع بموجب المادة ١١١ من القانون الأساسي فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ. وعلى الرغم من حسنات هذا النص الظاهرة إلا أنه منتقد من زوايا عديدة، ذلك أنه أشار إلى الحقوق والحريات الأساسية فقط وليس كل الحقوق والحريات العامة الأمر الذي يدخلنا في جدلية قانونية لبيان ماهية هذه الحقوق الأساسية وتحديد مَن من الحقوق والحريات يعتبر أساسياً ومن منهما لا يعتبر كذلك. فضلاً عن أنه قد أجاز المساس بالحقوق والحريات الأساسية بالقدر الضروري اللازم لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ، وهذا أمر منتقد بشدة إذ كيف يمكن مثلاً المساس بالحق في الحياة بالقدر الضروري اللازم لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ.

٢٦- أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد وضع في المادة ١١٢ من القانون الأساسي عدداً من القيود والضوابط التي تحكم الاعتقال خلال الظروف الاستثنائية بعد إعلان حالة الطوارئ، وذلك بأن يراجع مثل هذا الاعتقال من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف ومنح المعتقل حق توكيل محامي. وذلك بهدف الحد من سلطة الطوارئ وعدم إطلاق يدها في اعتقال الأفراد دون قيود أو ضوابط في الظروف الاستثنائية، وهذا أمر حسن من حيث المبدأ، وإن كنا نفضل إلغاء النص والاكتفاء بالقواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم ٣ لسنة ٢٠٠١.

٢٧- أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد قضى في المادة ١١٣ من القانون الأساسي بعدم جواز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام الباب السابع منه خلالها. ونرى بأن عبارة " لا يجوز... أو تعليق أحكام هذا الباب " الوارة بالنص غير موفقة بتاتاً لا من حيث الصياغة ولا من المضمون، إذ أنها تدخلنا في إشكالية قانونية وجدلية كبيرة حول إمكانية تعليق الأبواب الأخرى من القانون الأساسي، ونحن نرى عدم جواز تعطيل أو تعليق العمل بأحكام القانون الأساسي الفلسطيني بتاتاً في ظل حالة الطوارئ، فهو واجب الاحترام في كافة الظروف سواء العادية أم الاستثنائية باعتباره القانون الأسمى في الدولة الواجب الالتزام بأحكامه في كافة الظروف.

٢٨- أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد تناول نظام حالة الضرورة في المادة ٤٣ من القانون الأساسي، وأطلق عليها مصطلح " قرارات لها قوة القوانين "، وقضى بموجبها بأنه يجوز لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون. وشروط تطبيق هذه المادة أربعة: أولها وجود حالة ضرورة لا تحتمل التأخير، وللأسف لم يحدد النص الحالات التي تعتبر ضرورة، وهذا قصور تشريعي قد يفتح الباب واسعاً للتفسير والتأويل غير الحميد، ولذلك يتوجب تقدير حالة الضرورة بقدرها، فهي تعني عموماً وجود ظروف استثنائية حالة عاجلة لا تحتمل التأخير يتوجب معالجتها بقوانين جديدة لأن القوانين السائدة في الدولة لا تكفي لمواجهتها. وثانيها أن يكون المجلس التشريعي غير منعقد، وثالثها أن يتم عرضها على

المجلس التشريعي الذي يملك الاختصاص التشريعي الأصيل في أول جلسة يعقدها المجلس بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، فإذا قبلها المجلس وأقرها أضحت قانوناً عادياً صادراً عنه. أما إذا لم يتم عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدورها أو لم يقرها المجلس لدى عرضها عليه زال ما يكون لها من قوة القانون، وذلك بأثر مباشر لا بأثر رجعي حفاظاً على الحقوق القانونية المكتسبة واستقرار الأوضاع القانونية التي تمت في ظل سريانها، وقد أغفل النص بيان مصير هذه القرارات بقوانين في حالة سكوت المجلس عليها بعد عرضها عليه أو إحالتها إلى لجانه المختصة لدراستها، الأمر الذي نرى معه بأنها تبقى في هذه الحالة سارية المفعول ومكتسبة لقوتها القانونية إلى حين أن يبت فيها المجلس بالقبول والإقرار أو بالرفض. ورابعها أن لا تخالف هذه القرارات بقوانين أحكام القانون الأساسي باعتباره القانون الأسمى في فلسطين.

٢٩- أن كل من محكمة العدل العليا الفلسطينية والمحكمة الدستورية العليا الفلسطينية قد مارستا، كل ضمن اختصاصه، الرقابة على التشريعات والتصرفات والتدابير والإجراءات المتخذة في الظروف الاستثنائية، وحيث أننا وللأسف لم نجد أي حكم صدر عنهما في هذه الظروف يتعلق بحرية الاجتماع موضوع دراستنا، فقد اكتفينا بالإشارة إلى بعض الأحكام الصادرة عنهما في هذه الظروف باعتبار أن القواعد والمبادئ العامة الواردة فيها تنطبق على مجمل الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية الاجتماع محل دراستنا.

ب- **التوصيات والاقتراحات:**

نورد فيما يلي بعض الاقتراحات والتوصيات التي نتمنى من المشرع الفلسطيني مراعاتها عند قيامه بتعديل القانون الأساسي الفلسطيني أو وضع دستور جديد لفلسطين، وكذلك لدى قيامه بتعديل القوانين واللوائح ذات العلاقة بحرية الاجتماع موضوع دراستنا:

١- تعديل عنوان الباب الثاني من القانون الأساسي الفلسطيني ليضحى بعنوان " الحقوق والحريات والواجبات العامة ".

٢- تعديل المادة العاشرة من القانون الأساسي الفلسطيني بحيث يتم النص بموجبها على اعتبار كافة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته العامة جزءاً لا يتجزأ من القانون الأساسي الفلسطيني، أي اعتبارها وبموجب نص دستوري مرجعية للحقوق والحريات العامة في فلسطين، ذلك أنه ليس بامكان أي مشرع دستوري مهما كان حجم وعدد المواد والفقرات التي يخصصها لحقوق الإنسان وحرياته العامة، أن تستوعب جميع هذه الحقوق والحريات على سبيل الحصر، لذلك تكمن الطريقة المثلى الحديثة في اعتبار الاتفاقيات والمواثيق الدولية جزءاً من الدستور، الأمر الذي يمنح غطاءاً دستورياً لهذه الحقوق والحريات من جهة، ويرفع عن كاهل المشرع الدستوري تعداد وتفصيل كافة هذه الحقوق والحريات في متن الدستور من جهة أخرى.

٣- تعديل القانون الأساسي الفلسطيني وإضافة نص إليه يقضي بوضوح بمنع القوانين المنظمة للحقوق والحريات العامة من المساس بجوهر هذه الحقوق والحريات أو أساسياتها، وذلك حرصاً على ضمان ممارستها بصورة سليمة ومنع المس بجوهرها تحت ستار التنظيم.

٤- تعديل المادة الأولى من قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني التي تناولت تعريف الاجتماع بصورة موسعة وغير منضبطة، ووضع تعريف أكثر دقة للاجتماع العام، واستبعاد قيد المكان العام المكشوف منه، وبيان الفرق فيما بينه وبين الاجتماع الخاص بصورة واضحة محددة منعاً لأي لبس أو تأويل بهذا الصدد، وتلافياً لإستغلال الإدارة لهذا النص من أجل إخضاع اجتماعات خاصة بطبيعتها إلى أحكام هذا القانون بحجة أنه قد تم عقدها في مكان عام مكشوف، فساحات النوادي هي مكان عام مكشوف ولكن يمكن بها عقد اجتماعات عامة، كما يمكن أيضاً أن يتم فيها عقد اجتماعات خاصة، فالمهم هو مدى توافر شروط وعناصر الاجتماع العام وليس المكان.

٥- حيث أغفل قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني النص على الفئات المستثناة من تطبيق أحكام القانون على الاجتماعات الخاصة بها، وحيث توجد اجتماعات عديدة جداً ولفئات عديدة أيضاً تعتبر بحكم طبيعتها اجتماعات خاصة لا اجتماعات عامة، وبالتالي لا يجوز اخضاع هذه الاجتماعات الخاصة لأحكام قانون الاجتماعات العامة، من قبيل اجتماعات الهيئات العامة للجمعيات الخيرية والشركات والنوادي المتعلقة بتحقيق أغراضها، والاجتماعات المهنية التي تعقدها النقابات المهنية المرتبطة بتحقيق أغراضها، والاجتماعات الاكاديمية والعلمية، والاجتماعات التي تعقد في الأفراح والأتراح، وغيرها من الاجتماعات التي تعتبر بحكم طبيعتها اجتماعات خاصة لا يجوز اخضاعها لقانون الاجتماعات العامة، فإننا نرى ضرورة تعديل القانون من أجل بيان هذه الاجتماعات الخاصة والفئات المستثناة اجتماعاتها الخاصة من تطبيق أحكامه عليها.

٦- إلغاء اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة الفلسطيني ووضع لائحة تنفيذية أخرى تحترم فعلاً وحقيقية كافة ما ورد بنصوص قانون الاجتماعات العامة، أو على الأقل تعديل اللائحة التنفيذية الحالية وإلغاء كافة النصوص الواردة فيها بالمخالفة لأحكام قانون الاجتماعات العامة واستبدالها بنصوص أخرى تتقيد بالنصوص الواردة بالقانون.

٧- حيث أغفل قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني النص على بعض الأمور التنظيمية المهمة المتعلقة بالمكان والزمان، من قبيل إغفاله بيان الأماكن التي لا يجوز فيها عقد اجتماعات عامة كأماكن العبادة مثلاً، وذلك ضماناً لعدم الخلط بين الدين والسياسة، وإغفاله وضع ضوابط لزمان عقد الاجتماع والساعات الجائز فيما عقده خلالها، فإننا نرى ضرورة تعديل القانون من أجل تبيان الأماكن التي لا يجوز فيها عقد اجتماعات عامة، وكذلك وضع نص عام في القانون يتعلق بالزمان، كالنص على عدم جواز عقد الاجتماع العام قبل الساعة الثامنة صباحاً واستمراره إلى ما بعد الساعة الثانية عشرة ليلاً حفاظاً على السكينة العامة والتي تعد إحدى عناصر النظام العام وأيضاً لضمان الهدوء والسكينة في مكان عقد الاجتماع وعدم اقلاق راحة القاطنين بجواره.

٨- تعديل قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني وإضافة نص إليه بشأن أمر نراه لازماً وضرورياً وأخذت به العديد من القوانين المنظمة لحرية الاجتماع في العالم وهو تشكيل لجنة من منظمي الاجتماع أو الحاضرين له يتم انتخابها من قبل المجتمعين، تُعهد إليها مهمة حفظ النظام في الاجتماع وتنظيمه بصورة ملائمة تؤدي إلى سيرة بصورة سليمة تحقق الهدف المرجو من عقده ولا تخل بالنظام العام أو تعتدى على حقوق الآخرين وحرياتهم وسمعتهم، وبخلاف ذلك تكون مسؤولة عن هذه الإخلالات متى حدثت ولم تحاول ايقافها وفي حال عدم تمكنها من ذلك فلها أن تستعين بسلطات الضبط الإداري لتحقيق ذلك.

٩- تعديل المادة السادسة من قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني التي تناولت العقوبات الجزائية المترتبة على مخالفة أحكامه وهي الحبس والغرامة، وذلك بإلغاء عقوبة الحبس كلياً والاكتفاء فقط بالغرامة التي لا تزيد عن ٥٠ دينار، أو على الأقل ابقاءها على أن يكون حدها الأقصى لا يزيد عن أسبوع واحد.

١٠- تعديل قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني وإضافة نص صريح يقضي بحق سلطات الضبط الإداري في حضور الاجتماع العام المخطر عنه، على أن يقصر حقها في الحضور من أجل إتخاذ اجراءات الحماية التي لا تمس بحرية المجتمعين أو تؤثر سلباً في الاجتماع وسماع ما يتم في الاجتماع من حوار ومناقشة وتبادل رأي، دون أن يكون لها حق التدخل فيها، أو توبيخ الحاضرين أو توجيه إنذار إلى الخطباء فيه مثلاً وما شابه ذلك من أمور خارجة عن نطاق الهدف المرجو المبتغى من حضورها للاجتماع العام، إذ أن الهدف من الحضور يقتصر فقط على اتخاذ اجراءات الحماية.

١١- تعديل قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني وإضافة نص صريح وواضح ومحدد بشأن موضوع خطير هو فض الاجتماع العام، وذلك ببيان الحالات التي يجوز فيها فض الاجتماع وفقاً لضوابط محددة دقيقة وآلية ذلك الفض بالتفصيل.
١٢- تعديل المادة ١/١١٠ من القانون الأساسي الفلسطيني، وذلك بإضافة شرط مهم جداً إلى شروط إعلان حالة الطوارئ وهو عدم امكانية أو استحالة مواجهة الأخطار الواردة فيها دون إعلان حالة الطوارئ، أي عدم امكانية أو استحالة مواجهتها بالوسائل العادية المتبعة المعمول بها في الدولة، وكذلك أن يتم فيه الإشارة إلى بيان قوة التهديد أو درجته التي تخول إعلان حالة الطوارئ كأن ينص فيه على تهديد خطير أو جسيم ومحدق وحال.
١٣- تعديل المادة ٤/١١٠ من القانون الأساسي الفلسطيني، وذلك بمنح المجلس التشريعي رقابة كاملة على أعمال وتصرفات سلطة الطوارئ في الظروف الاستثنائية.
١٤- تعديل المادة ١١١ من القانون الأساسي الفلسطيني، وذلك بالإشارة فيه إلى جميع الحقوق والحريات العامة، لأن كل الحقوق والحريات العامة مهمة في كافة الظروف سواء العادية أم الاستثنائية، أو على الأقل تعديله بمنع المساس إطلاقاً وبأي صورة من الصور بما أسماه النص الحريات الأساسية في كافة الظروف العادية والاستثنائية، ووضع قيود وحدود وضوابط واضحة محددة لإمكانية المساس بالحقوق والحريات غير الأساسية.
١٥- تعديل المادة ١١٣ من القانون الأساسي، وذلك بالنص فيها صراحة على عدم جواز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ، وكذلك عدم جواز تعليق العمل بأحكام أي باب أو نص من أبواب ونصوص القانون الأساسي خلال الظروف الاستثنائية.
١٦- تعديل المادة المادة ٤٣ من القانون الأساسي، وذلك بتحديد الحالات التي تعتبر ضرورة لا تحتمل التأخير منعاً لأي تفسير أو تأويل غير حميد. وكذلك بيان مصير القرارات بقوانين في حال عرضها على المجلس التشريعي والتزام المجلس الصمت تجاهها أو إحالتها إلى لجانه المختصة لدراستها.
١٧- تعديل القانون الأساسي الفلسطيني والنص فيه على وجود قضاء إداري مستقل تماماً في فلسطين وعلى درجتين من درجات التقاضي ضماناً لتحقيق العدالة وحسن تطبيق القانون.

وبعد، فإننا ننهي هذه الأطروحة العلمية وكلنا أمل في أن نكون قد وفقنا في إضافة ولو شيء بسيط متواضع جداً للعلم والمعرفة، فإن أصبنا في بعض ما تناولناه فيها من موضوعات، فهذا فضل من الله عز وجل وليس فضلاً منا، وإن أخطأنا في ذلك فهو خطؤنا وحدنا، وإننا ندعو دائما المولى العلي القدير بأن يوفقنا ويسدد خطانا في تصحيح علومنا ومعارفنا، وتقويم أفكارنا، واستلهام الحقائق العلمية بعقل متفتح ونفس صبورة، لنصل بإذنه تعالى الى الحق والصواب في خضم بحر العلم الواسع مترامي الأطراف.

تم بحمد الله

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العربية:

أ- الكتب:

- إبراهيم، زكريا، (١٩٧٢)، **مشكلة الحرية**، الطبعة الثالثة، القاهرة: مكتبة مصر.
- أبو الخير، عادل السعيد، (١٩٩٥)، **الضبط الإداري وحدوده**، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب.
- أبو المجد، أحمد كمال، (١٩٦٠)، **الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والاقليم المصري**، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية.
- أبو زيد، محمد عبد الحميد، (١٩٧٥)، **دوام سير المرافق العامة.**
- أبو عمارة، محمد علي، (٢٠٠٤)، **القانون الإداري – الجزء الثاني – نشاط الإدارة العامة في فلسطين**، الطبعة الرابعة.
- اسماعيل، فضل الله محمد، (٢٠٠٠)، **من أصول الفكر السياسي**، كفر الدوار: مكتبة بستان المعرفة لطبع ونشر وتوزيع الكتب.
- أسود، ميشيل، (١٩٩٥)، **خواطر في العقل والايمان**، الطبعة الأولى، بيروت: دار المشرق.
- البرزنجي، سرهنك حميد، (٢٠٠٩)، **مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه**، الطبعة الأولى، عمان: دار دجلة ناشرون وموزعون.
- البنا، محمود عاطف، (١٩٨٠)، **حدود سلطة الضبط الإداري**، القاهرة: مطبعة جامعة القاهرة.
- الجرف، طعيمة، (١٩٧٨)، **نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم**، الطبعة الخامسة، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الجندي، غسان هشام، (٢٠١٢)، **الراحة والريحان في القانون الدولي لحقوق الإنسان**، الطبعة الأولى.
- الحلو، ماجد راغب، (٢٠٠٥)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، الاسكندرية: منشأة المعارف.
- الحياري، عادل، (١٩٧٢)، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، الطبعة الأولى، عمان.
- الخشاب، مصطفى، (١٩٥٣)، **تاريخ الفلسفة والنظريات السياسية**، الطبعة الأولى، القاهرة: مطبعة لجنة البيان العربي.
- الخضر، محمد فوزي، (٢٠١٢)، **القضاء والإعلام – حرية التعبير بين النظرية والتطبيق**، رام الله: المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الاعلامية (مدى).
- الخطيب، نعمان أحمد، (٢٠١٢)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، الطبعة الثامنة، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- آل خليفة، مريم بنت حسن، وعلوان، عبد الكريم، (٢٠٠٨)، **ملتقى البحرين في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية**، المنامة: جامعة البحرين.
- الزحيلي، وهبة، (٢٠٠٠)، **حق الحرية في العالم**، الطبعة الأولى، دمشق: دار الفكر.
- السيد، حسن بن عبد الرحيم، (٢٠٠٨)، **وقفات دستورية – محاولة لنشر الثقافة الدستورية في المجتمع القطري**، الطبعة الأولى، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر.

- السيد، محمود صبحي علي، (٢٠١١)، **الرقابة على دستورية اللوائح**، الطبعة الأولى، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الشرقاوي، سعاد، (١٩٧٩)، **نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني**، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الشكري، علي يوسف، (٢٠١١)، **حقوق الإنسان بين النص والتطبيق**، الطبعة الأولى، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع.
- الصالح، عثمان عبد الملك، (١٩٩٤)، **السلطة اللائحية للإدارة في الكويت**، الطبعة الثانية، الكويت: جامعة الكويت.
- العضايلة، أمين، (٢٠٠١)، **الوجيز في حقوق الانسان وحرياته**، الطبعة الأولى، الكرك: دار رند للنشر والتوزيع.
- العضايلة، أمين سلامة، (٢٠١٠)، **الوجيز في النظام الدستوري**، الطبعة الأولى، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- العنبكي، مجيد حميد، (٢٠٠٣)، **الدستور البريطاني** – الجزء الأول، بغداد: الناشر صباح صادق جعفر.
- العواملة، منصور صالح، (١٩٩٣)، **حقوق وواجبات الإنسان العامة** – المجلد الثالث – الكتاب الثاني.
- العيلي، عبد الحكيم حسن، (١٩٧٤)، **الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الاسلام**، القاهرة: دار الفكر العربي.
- الكسواني، سالم، (١٩٨٣)، **مبادىء القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني**، الطبعة الأولى، عمان.
- الميداني، محمد أمين، (٢٠٠٩)، **النظام الأوروبي لحماية حقوق الإنسان**، الطبعة الثالثة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- النويضي، عبد العزيز، (٢٠٠٨)، **الصحافة أمام القضاء**، المغرب: منشورات جمعية عدالة.
- أمين، عثمان، (١٩٧١)، **الفلسفة الرواقية**، الطبعة الثالثة، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية.
- بدوي، ثروت، (١٩٧٠)، **النظم السياسية – الجزء الأول – النظرية العامة للنظم السياسية**، القاهرة: دار النهضة العربية.
- بدوي، ثروت، (١٩٧٠)، **تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية**، القاهرة: دار النهضة العربية.
- بدوي، ثروت، (١٩٧٦) **أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى**، القاهرة: دار النهضة العربية.
- بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، (٢٠١١)، **مبادىء القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية – الإدارة العامة: تنظيمها ونشاطها**، الطبعة الأولى، عمان: إثراء للنشر والتوزيع.
- جمال الدين، سامي، (٢٠٠٥)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، الاسكندرية: منشأة المعارف.
- حسبو، عمرو أحمد، (١٩٩٩)، **حرية الاجتماع**، القاهرة: دار النهضة العربية.
- حسن، محمد قدري، (٢٠١١)، **القانون الدستوري مع شرح للنظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة**، الطبعة الأولى، الشارقة: الآفاق المشرقة ناشرون.
- خضر، خضر، (٢٠٠٤)، **مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان**، الطبعة الثانية، طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب.

- رشيد، فوزي، (١٩٧٩)، **الشرائع العراقية القديمة**، بغداد: دار الرشيد للنشر.
- سعيفان، أحمد سليم، (٢٠١٠)، **الحريات العامة وحقوق الإنسان** – الجزء الأول، الطبعة الأولى، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- سكران، راغب جبريل، (٢٠٠٨-٢٠٠٩)، **الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة**، المكتب الجامعي الحديث.
- شطناوي، علي خطار، (١٩٩٦)، **مبادئ القانون الإداري الأردني – الكتاب الثاني (النشاط الإداري)**، عمان: مطبعة الجامعة الأردنية.
- شطناوي، علي خطار، (٢٠٠٩)، **القانون الإداري الأردني – الكتاب الأول**، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.
- شيحا، ابراهيم عبد العزيز، (١٩٨٣)، **القانون الدستوري**، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر.
- شيحا، ابراهيم عبد العزيز، (٢٠٠٧)، **القانون الإداري البحريني**، الطبعة الأولى، المنامة: جامعة البحرين.
- عبد البر، فاروق، (١٩٨٨)، **دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة** – الجزء الأول.
- عبد البر، فاروق، (٢٠٠٤)، **دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات**.
- عصفور، محمد، (١٩٦١)، **أزمة الحريات في المعسكرين الشرقي والغربي**، الطبعة الأولى، القاهرة: مطبعة لجنة البيان العربي.
- عطية، نعيم، (١٩٦٥)، **في النظرية العامة للحريات الفردية**، القاهرة: الدار القومية للطباعة والنشر.
- عطية، نعيم، (١٩٦٨)، **في الروابط بين القانون والدولة والفرد**، القاهرة: دار الكاتب العربي للطباعة والنشر.
- علي، أحمد مدحت، (١٩٧٨)، **نظرية الظروف الاستثنائية**، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب.
- عمار، رامز محمد، ومكي، نعمت عبد الله، (٢٠١٠)، **حقوق الإنسان والحريات العامة**، الطبعة الأولى.
- عمرو، عدنان، (٢٠٠٢)، **مبادىء القانون الإداري الفلسطيني**، القدس: المطبعة العربية الحديثة.
- عمرو، عدنان، (٢٠٠٨)، **القضاء الإداري في فلسطين**، القدس.
- غالي، بطرس بطرس وعيسى، محمود خيري، (١٩٧٤)، **المدخل في علم السياسة**، الطبعة الرابعة، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية.
- غزوي، محمد سليم، (١٩٩٤)، **الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية**، الطبعة الثالثة، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- فهمي، مصطفى أبو زيد، (٢٠٠٦)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- فودة، عبد الحكم، (١٩٩٧)، **الخصومة الإدارية – الجزء الثاني**، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- قبيلات، حمدي، (٢٠١٠)، **القانون الإداري – الجزء الأول**، الطبعة الثانية، عمان: دار وائل للنشر.
- كنعان، نواف، (٢٠١٠)، **القانون الإداري – الكتاب الأول**، الطبعة الرابعة، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

- مجذوب، محمد سعيد، (١٩٨٦)، **الحريات العامة وحقوق الإنسان**، الطبعة الأولى، طرابلس لبنان: جروس برس.
- محفوظ، عبد المنعم، (١٩٨٤)، **علاقة الفرد بالسلطة – الحريات العامة وضمانات ممارستها – المجلد الأول والثاني**، الطبعة الأولى، القاهرة: عالم الكتب.
- مدانات، نفيس، (٢٠٠٤)، **دراسات معمقة في القانون العام**، الطبعة الأولى، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- نصراوين، ليث كمال، (٢٠١٣)، **الحق في التجمع السلمي في القانون الأردني والاتفاقيات الدولية**، الطبعة الأولى، بيروت: مكتبة صادر ناشرون.
- نصراوين، ليث، وأبو عزام، صدام، و قبلان، فايز، (٢٠١١)، **التشريعات الناظمة للحق في الاجتماع العام في ضوء الدستور الأردني والمعايير الدولية**، عمان: المركز الوطني لحقوق الإنسان.
- هند، حسن محمد، (٢٠٠٤)، **النظام القانوني لحرية التعبير**، المحلة الكبرى: دار الكتب القانونية.

ب- **الرسائل الجامعية:**

- الخوالدة، فايز سليمان، (٢٠٠٩)، **النظام الدستوري لحرية الاجتماعات العامة**، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة آل البيت، المفرق ، الأردن.
- العقاربة، محمد مصطفى، (١٩٩٢)، **لوائح الضبط الإداري**، رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان ، الأردن.
- العاوور، بشر صلاح، (٢٠١٣)، **سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني**، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين.
- بربوتي، حقي اسماعيل، (١٩٨١)، **الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ**، أطروحة دكتوراه (منشورة)، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.
- تكروري، إياد جلال، (٢٠١٤)، **الصلاحيات الاستثنائية للسلطة التنفيذية في النظام القانوني الفلسطيني**، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.
- خريسات، مالك هاني، (٢٠٠٦)، **سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة في التشريع الأردني**، أطروحة دكتوراه (غير منشورة)، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن.
- ربيع، منيب محمد، (١٩٨١)، **ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري**، أطروحة دكتوراه (منشورة)، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.
- عبد السميع، أفكار عبد الرازق، (٢٠٠٢)، **حرية الاجتماع**، أطروحة دكتوراه (منشورة)، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.
- عبد المجيد، محمد شريف اسماعيل، (١٩٧٩)، **سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية**، أطروحة دكتوراه (منشورة)، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.
- علاونة، فادي نعيم، (٢٠١١)، **مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه**، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.
- غزي، سهيل، (١٩٥٤)، **حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات**، رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة السورية، دمشق، سوريا.
- فتح الباب، محمد أحمد، (١٩٩٣)، **سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة**، أطروحة دكتوراه (منشورة)، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

- كشاكش، كريم يوسف، (١٩٨٧)، **الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة**، أطروحة دكتوراه (منشورة)، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

ج- الأبحاث العلمية:

- السنهوري، عبد الرزاق، (١٩٥٢)، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور في **مجلة مجلس الدولة**، القاهرة، السنة الثالثة يناير ١٩٥٢، الصفحات ١ - ١١٦.
- عصفور، سعد، (١٩٥٢)، حرية الاجتماع في انجلترا وفرنسا ومصر، بحث منشور في **مجلة مجلس الدولة**، القاهرة، السنة الثالثة يناير ١٩٥٢، الصفحات ٢٢٧ - ٢٩٩.

د- مراجع غير منشورة:

- عبد الهادي، بشار، **مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها**، محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه بالجامعة الأردنية في الفصل الأول ٢٠١٠/٢٠١١.
- عبد الهادي، بشار، **القضاء الإداري**، محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه بالجامعة الأردنية في الفصل الثاني ٢٠١٠/٢٠١١.

هـ- منشورات المؤسسات:

- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، (٢٠٠٣)، **الحق في حرية الرأي والتعبير والحق في التجمع السلمي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية** - سلسلة دراسات (٣١)، الطبعة الأولى، غزة.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، (٢٠٠٩)، **الحق في حرية الرأي والتعبير والحق في التجمع السلمي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية**، غزة - رام الله.
- معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، (٢٠١٢)، **الحالة التشريعية في فلسطين ٢٠٠٧ - ٢٠١٢** - سلسلة القانون والسياسة (١)، رام الله.

و- المجلات:

- مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

ز- المنشورات الألكترونية:

- منشورات القسطاس، **https://qistas.com**.
- منشورات المقتفي - منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، **http://muqtafi.birzeit.edu/welcome.aspx**.

ح- المواثيق والاتفاقيات الدولية والإقليمية:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨.
- الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان لسنة ١٩٥٠.
- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦.
- الاتفاقية الأمريكية اللاتينية لحقوق الإنسان لسنة ١٩٦٩.
- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة ١٩٨١.
- إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان لسنة ١٩٩٨.

ط- التشريعات:

- **الدساتير:**
  - الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٨ وتعديلاته.
  - القانون الأساسي العثماني لسنة ١٨٧٦.
  - مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢.
  - القانون الأساسي لشرق الأردن لسنة ١٩٢٨.
  - الدستور الأردني لسنة ١٩٤٧.
  - الدستور الأردني الحالي لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.
  - القانون الأساسي لقطاع غزة لسنة ١٩٥٥.
  - إعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة لسنة ١٩٦٢.
  - القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته.
- **القوانين:**
  - قانون الاجتماعات العمومية العثماني لسنة ١٣٢٧ هجرية.
  - قانون الاجتماعات العامة الأردني المؤقت لسنة ١٩٣٣.
  - إعلان بشأن الحصول على رخصة لعقد أو تنظيم أي اجتماع أو موكب المصري لسنة ١٩٥١.
  - قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٣.
  - القانون البحريني رقم ١٨ لسنة ١٩٧٣ بشأن الاجتماعات العامة والمواكب وتعديلاته.
  - قانون حقوق الإنسان الإنجليزي لسنة ١٩٩٨.
  - قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨ بشأن الاجتماعات العامة الفلسطيني ولائحته التنفيذية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠.
  - قانون الاجتماعات العامة الأردني المؤقت رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠١.
  - قانون الاجتماعات العامة الأردني الحالي رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته.
  - القانون القطري رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٤ بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- أروفسكي، ملفين، (٢٠٠٥)، **حقوق الأفراد – الحرية الفردية ووثيقة الحقوق**، مكتب برامج الإعلام الخارجي، وزارة الخارجية الأمريكية.
- باركر، إرنست، (١٩٦٦)، **النظرية السياسية عند اليونان – الجزء الأول**، ترجمة لويس اسكندر، القاهرة: مؤسسة سجل العرب.
- بارون، جيروم ودينيس، س. توماس، (١٩٩٨)، **الوجيز في القانون الدستوري – المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي**، ترجمة محمد مصطفى غنيم، القاهرة: الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية.
- بايلي، سيدني.د.، (١٩٧٠)، **الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية**، ترجمة فاروق يوسف أحمد، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية.
- بيلتاسون، ج.و.، (٢٠٠٥)، **حول أمريكا دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية**، مكتب برامج الإعلام الخارجي، وزارة الخارجية الأمريكية.
- دوجلاس، وليم، (١٩٦١)، **وثيقة حية للحقوق**، ترجمة يونس شاهين، القاهرة: دار الكرنك للنشر والطباعة والتوزيع.
- سباين، جورج، (١٩٥٤)، **تطور الفكر السياسي – الكتاب الأول**، ترجمة حسن جلال العمروسي، القاهرة: دار المعارف.
- فرندلي، فريد وإليوت، مارتا، (١٩٨٤)، **قضايا دستورية**، ترجمة ياقوت العشماوي، القاهرة: دار المعارف.
- كيتيل، رايموند كارفيلد، (١٩٦٣)، **العلوم السياسية – الجزء الأول**، الطبعة الثانية، ترجمة فاضل زكي محمد، بغداد: مكتبة النهضة.
- هوريو، أندرية، (١٩٧٤)، **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – الجزء الأول**، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع.

- A. Esmein , (١٩٢١) , **Elements De Droit Constitutionnel Francais Et Compare** , septieme edition , Paris: librairie de la societe du recueil sirey.
- Allen , Carleton Kemp , (١٩٦٣) , **Law and Orders** , Third Edition , London: Stevens & Sons.
- Burdeau , Georges , (١٩٧٢) , **Les Libertes Publiques** , quatrieme edition , Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence.
- Charvin , Robert , et Sueur , Jean –Jacques , (٢٠٠٢) , **Droits De L,homme Et Libertes De La Personne** , quatrieme edition , Paris: Litec.
- Colliard , Claude – Albert , (١٩٨٢) , **Libertes Publiques** , sixieme edition , Paris: Dalloz.
- Dicey , Albert Venn , (١٩٥٦) , **Introduction to the study of the law of the constitution** , Ninth Edition , London: Macmillan & Co LTD.

FREEDOM OF ASSEMBLY IN THE PALESTINIAN LEGISLATION
- A COMPARATIVE STUDY -

By

Johnny Issa Elias Merzouga

Supervisor

Dr. Amin Slama AL-Adayleh,Prof.

ABSTRACT

We defined the freedom of public meeting in our thesis as "the right of group of no less than fifty persons to be able to hold general peaceful, regular and temporary meeting, in a specific time and place. Any person may attend, join or participate in this meeting. The purpose of meeting is to express their opinions by all suitable means and methods of expression, on a certain topic or topics of importance for them. invitation to the meeting shall be forwarded for discussion of such topics and exchange of opinions and ideas on them, and to follow the conclusions of their meeting." Therefore, the meeting consists of number of elements; namely, preparation, organization, timing, end, purpose, general invitation, place and stability and security of it as well as number of participants in the meeting.

Therefore, meeting is different from demonstration exercised in public roads and that is not characterized with stability and limitation to certain space for exchange and discussion of opinions, and different from congregation in public road or public place that is considered crime penalized by law and doesn't require any prior organization or preparation.

Concerning the constitutional, legislative and legal organization, different countries had different perspectives in this respect. Some countries, such as the United States, applied only the constitutional, not legal, regulation. Most other countries adopted the two regulations combined, such as the Hashemite Kingdom of Jordan and Palestine. In addition, this legal regulation varied between applying only the condition of prior notice condition or restriction, and the prior authorization of public meeting. Palestine adopted the prior notice restriction in the law of public meetings No ١٢ of

١٩٩٨, in contrast to the implementation regulations No ١ of ٢٠٠٠ that violated and breached the law by adopting the restriction of prior authorization as a substitute.

Finally, the limits and controls of practice of the freedom of assembly in ordinary conditions are different from practicing it in exceptional conditions, and the situation of judiciary on control of this practice was different in both of them. Limits of powers of administrative control authorities towards the freedom of assembly in ordinary conditions were narrowed. Judiciary expands its control over the acts and works of the administrative control authorities towards the practice of freedom of assembly in these conditions, in contrast to the case of exceptional conditions where the administrative control authorities have broad capacities and competences towards the exercise of freedom of assembly in these conditions. In addition, the power of judicial control on the works and acts of the administrative control authorities in these conditions is tightened.

We discussed all these topics in detail in our thesis in the countries under study. At the end of the thesis, we provided some suggestions and recommendations that we hope the Palestinian legislator can take into account on the amendment of the basic law or drafting of new constitution of Palestine, and on the amendment of the related laws and regulations.